

THÈSE DE
PARIS,
1884.
N^o. 28.

UNIVERSITÉ DE FRANCE
FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE L'ASSIETTE & DE LA RÉPARTITION DE L'IMPOT FONCIER

A ROME & DANS LA FRANCE ANCIENNE & MODERNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le lundi 16 juin 1884, à midi

PAR

Emile CORMERAY

Président : M. CAUWÈS, *professeur*.

Suffragants :

{	MM. VUATRIN,	{ professeurs.
	JALABERT,	
	H. MICHEL,	{ agrégés,
	ALGLAVE,	

Le Candidat répondra, en outre, aux questions qui lui seront faites
sur les autres matières de l'enseignement.

PARIS
LIBRAIRIE OLLIER-HENRY
13, RUE DE L'ÉCOLE DE MÉDECINE, 13

1884

UNIVERSITÉ DE FRANCE. — FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE L'ASSIETTE ET DE LA RÉPARTITION

DE

L'IMPOT FONCIER

A ROME & DANS LA FRANCE ANCIENNE & MODERNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le lundi 16 juin 1884, à midi

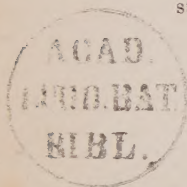
PAR

Emile CORMERAY

Président : M. CAUWÈS, professeur.

Suffragants : { MM. VUATRIN, } professeurs.
 { JALABERT, }
 { H. MICHEL, } agrégés,
 { ALGLAVE, }

Le Candidat répondra, en outre, aux questions qui lui seront faites sur les autres matières de l'enseignement.



PARIS

LIBRAIRIE OLLIER-HENRY

13, RUE DE L'ÉCOLE DE MÉDECINE, 13

1884

A MA FAMILLE

A MES AMIS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PROLÉGOMÈNES

L'histoire économique des sociétés nous montre que chez tous les peuples, il s'est produit une évolution plus ou moins complète dans le mode de réaliser les services sociaux,

A l'époque primitive, quand l'idée de l'Etat en tant qu'entité distincte, ne s'est pas encore dégagée, aucune spécialisation n'existe, les services sont accomplis par tous les membres de l'association ; la tribu n'est que la famille agrandie.

La notion de l'Etat se précise ; c'est un être moral, il a des droits, des devoirs, il commande, il possède. Le chef, ordinairement le plus riche des membres de la société, assume la charge de la police et de la défense : pour maintenir ses agents dans l'obéissance il les récompense avec ses propres biens. Son domaine s'épuise vite, alors il concède ses terres ou ses droits régaliens moyennant des services ou des redevances ; plus tard enfin on pose en principe l'inaliénabilité des biens du domaine. L'idée de l'Etat est devenue alors absolument

distincte, elle se sépare même de celle du souverain, avec laquelle elle était encore confondue dans la période précédente. C'est alors qu'apparaît l'impôt, prélèvement de l'autorité supérieure sur les fortunes particulières dont l'Etat ne se considère plus comme le propriétaire éminent : on peut le qualifier dès lors « le prix des services sociaux » ou, suivant la définition plus profonde de notre savant maître M. Alglave, « les frais généraux de la société. »

Il ne faudrait pas croire toutefois que les phases de cette évolution furent toujours aussi nettement déterminées que nous venons de les décrire : il y eut au contraire empiètement de chacune d'elles sur les autres. Aujourd'hui encore, dans notre état social si complexe et si souvent bouleversé, la survivance des états antérieurs est sensible, le service militaire personnel, le jury, sont des traces de la première époque. Le domaine de l'Etat existe partout encore dans les sociétés modernes, mais chaque jour son importance diminue ; on peut même soutenir que l'amoindrissement de ces biens peu productifs, est une mesure rigoureuse de la civilisation économique d'un peuple.

De tous les impôts, l'un des premiers en date dut être l'impôt foncier : la terre, pour les peuples d'une civilisation moyenne, est la principale richesse, et le symbole de la puissance. Pourtant, à l'époque primitive, quand les hommes peu nombreux erraient sur de vastes espaces, la propriété des instruments de travail et des troupeaux constituait la vraie fortune ; la pre-

mière taxe dut sans doute la frapper. Telle est encore l'assiette de l'impôt chez les Arabes; en Irlande, pendant huit ou dix siècles, exista une féodalité assise sur la propriété des troupeaux, comme en France sur le sol. Mais quand les sociétés se furent fixées, quand elles se furent partagées la terre, celle-ci, première productrice des richesses, devint la base de l'impôt, et l'Etat réclama une part de ses produits.

L'impôt porte sur la terre : par quel procédé l'atteindra-t-il ? — En étudiant l'histoire de son développement à travers les siècles, nous voyons combien son organisation générale et en particulier son mode d'assiette ont subi de transformations : de nos jours encore, on peut constater chez les peuples de même race, des procédés qui diffèrent suivant le degré de civilisation ; ceci nous permet de renouveler sous nos yeux, d'une façon presque certaine, l'évolution qui dut s'accomplir chez un même peuple.

Nous rencontrons autour de nous quatre méthodes d'asseoir l'impôt foncier :

1° L'impôt peut porter sur la contenance du sol, abstraction faite de sa qualité, et subsidiairement sur le nombre des charrues, des arbres, des animaux, des esclaves. Ce sont là des procédés grossiers ; mais qui se conçoivent et se justifient au début des sociétés et qui peuvent être employés actuellement lors de la fondation d'une colonie. Cet impôt put même être souvent remplacé par une capitation : la tribu se fixant sur un territoire restreint, le partage en portions égales et

partage aussi les prisonniers de guerre, les animaux : chacun est également riche, chacun paie une même somme : tel il fut dans la Rome primitive. L'égalité entre les fortunes ne subsiste que peu de temps, mais le procédé persiste étant doué d'une certaine élasticité, nous le trouvons encore en Kabylie sous le nom de *lesma*, et d'*achour* dans les douars du Tell. En Turquie il se combine avec la dîme; en Russie avant l'affranchissement des serfs, existait aussi un impôt basé sur le nombre des esclaves.

2° L'impôt peut porter sur le revenu brut : ce mode d'assiette correspond à une civilisation déjà bien plus avancée. La dîme, que nous trouvons établie dans les lois de Manou et dans la Bible, existe encore en Turquie et chez la plupart des peuples de l'Orient. En France elle a persisté jusqu'en 1789 sans soulever trop de plaintes; elle parut même si parfaite à Vauban qu'il voulût en faire la source unique de nos finances. C'est pourtant une méthode bien primitive encore et qui présente de graves inconvénients : non valeurs pour l'Etat, obligation pour lui de recourir à des intermédiaires dont on connaît les abus, ou de se faire acheteur et vendeur du dixième des produits du sol, ce qui est chimérique dans un pays étendu. Ses inconvénients économiques sont plus graves encore; on donne à l'Etat un rôle contraire à celui qu'il doit remplir; on favorise les cultivateurs qui négligent leurs terres au détriment de ceux qui les soignent intensivement, puisque cette manière de cultiver oblige à plus d'avances;

enfin on frappe plus lourdement le pays dans les années de disette que dans celles d'abondance.

3° L'impôt foncier peut être assis sur le capital, sur la valeur vénale de la terre. Ce procédé et le suivant, qui consiste à asseoir l'impôt sur le revenu net, se partagent les suffrages des économistes : Rome l'avait adopté. Nous l'avons abandonné ainsi que les peuples qui nous entourent : avec raison ? — Il est permis d'en douter, comme nous essayerons de le prouver plus tard. Qu'il nous suffise de dire ici que cette méthode semble avoir pour elle le mérite d'une grande simplicité, d'une base large et stable dont la constatation est autrement facile que celle du revenu.

4° Enfin l'impôt peut frapper le revenu net de la terre. C'est là le procédé le plus moderne, celui de l'Etat Français et des peuples Européens. Ses partisans y voient l'avantage d'une grande justice, d'une souplesse parfaite et d'une concordance absolue avec la règle économique qui veut que l'impôt soit un prélèvement de l'Etat sur les bénéfices que les particuliers réalisent grâce à sa protection. Il se rapproche en outre de l'idéal qui semble être une taxe portant sur le revenu recherché spécialement et grévé en tant que tel. Mais il en diffère en ce que le revenu n'est ni recherché spécialement ni avoué, mais induit de certains signes.

L'impôt foncier peut encore revêtir d'autres caractères : il peut être de quotité ou de répartition. On peut même cumuler les avantages des deux systèmes :

C'est ce que nous voyons dans l'impôt romain et ce qui existe en Chine. Chez nous, l'impôt est de répartition, procédé assez grossier inspiré par des considérations politiques et non économiques.

L'impôt foncier peut être proportionnel ou progressif. Nous ne voulons point entrer ici dans la discussion des doctrines de l'égalité de protection et de l'égalité de sacrifice, nées toutes deux de la première règle d'A. Smith. Qu'il nous suffise de dire qu'en matière d'impôt foncier une prégressivité raisonnable nous semblerait possible et que, tout en nous attachant fermement à l'école de l'égalité de protection et sans aller aussi loin que Montesquieu, on pourrait, croyons-nous, en atténuer les injustices : l'impôt foncier offre une base solide, certaine, facilement appréciable ; les petits propriétaires terriens sont dignes du plus grand intérêt : quelque allègement à leur dure condition nous semblerait équitable.

Nous avons essayé de montrer dans cette rapide esquisse, sous quelles nombreuses formes on peut concevoir l'impôt foncier et que le nôtre n'a point toutes les qualités dont il serait susceptible. On voit donc quelle pourra être l'utilité de cette étude : l'impôt romain avec son admirable cadastre, son mode d'assiette large et précis, son double caractère de quotité et de répartition pourrait sous certains rapports servir de modèle au nôtre. L'étude de l'impôt foncier dans l'ancienne France aura l'avantage de nous le présenter sous deux de ses formes les plus caractéristiques, la dîme et la

taille et de montrer quels abus on dut éviter pour arriver à créer l'instrument relativement perfectionné que nous possédons.

PREMIÈRE PARTIE

ASSIETTE DE L'IMPÔT FONCIER A ROME

CHAPITRE I.

HISTORIQUE DE L'IMPÔT FONCIER

Avant d'arriver à sa formule définitive et à l'état de perfectionnement dans lequel nous l'étudierons au temps des empereurs, l'impôt foncier romain est passé par des phases qu'il n'est pas inutile d'étudier rapidement. Nous le verrons se développer conformément aux règles que nous avons indiquées, et son évolution nous offrira une intéressante comparaison avec celle de l'impôt français.

A l'époque indéterminée où deux tribus latines, les

Ramnes et les Luceres se joignent à la tribusabine des Titiens, pour former la confédération qui s'établit sur les collines de Rome, il ne faut pas parler d'impôt : les citoyens rendent à l'Etat tous les services, les travaux de fortifications sont exécutés en commun, chacun fournit les victimes ou les fruits destinés aux dieux. En cas urgent pourtant une sorte d'emprunt forcé est levé sur chaque habitant : c'était sans doute une capitation, forme primitive de tout impôt, et d'autant plus raisonnable ici, que l'*Ager Romanus* avait été divisé, selon Varron (1), en parties égales entre les citoyens.

Mais l'égalité de fortune dure peu : les besoins de l'Etat se développent, la répartition des charges devient de plus en plus injuste. Il faut abandonner l'impôt sur les personnes pour en arriver à l'impôt sur la richesse. C'est alors que Servius Tullius importe le Cens (déjà pratiqué à Athènes et en Egypte) dont les historiens nous font un éloge qui ne doit pas paraître exagéré si l'on réfléchit au caractère essentiellement militaire du peuple romain, chez lequel toutes les ressources devaient être classées comme dans un arsenal. Chaque *pater familias* vit ses biens constatés sur les registres, et, d'après le total, fut placé dans une des cinq classes et grevé par l'impôt, *proportione census*, soit à raison de 1 pour 1000, soit de 2 pour 1000, parfois plus, suivant la décision du Sénat (2). L'impôt est

(1) De ling. Lat. V. 35,

(2) Tit. Liv. xxiii, 31. — xxix, 15. — xxxix, 44.

unique et semble avoir pour base le capital car on fait entrer dans la fortune même les objets de luxe ; la terre ne fournit qu'un des éléments (1). Ce n'est donc pas encore un impôt foncier ; mais c'est une taxe juste, élastique, déjà perfectionnée.

L'impôt de Servius Tullius eut d'abord le caractère du *tributum* des temps primitifs : considéré comme emprunt forcé, remboursé en cas de butin suffisant (2), il n'était perçu que dans les circonstances graves. Mais à l'époque des grandes guerres de la République, quand il fallut une armée permanente que l'état dût solder et équiper, il changea de caractère et devint annuel vers l'an 350 (3).

Bientôt Rome est victorieuse dans tout le bassin méditerranéen : la destruction de Carthage, la conquête de la Grèce y font affluer d'immenses richesses : le trésor regorge et à partir de la bataille de Pydna (4), le *tributum* n'est plus perçu (585).

Non seulement, d'après le droit des gens antique les vaincus perdent leurs richesses mobilières mais encore leur territoire devient la propriété du vainqueur : le droit de posséder en propre est l'apanage du citoyen Romain, et Gaius dit expressément : « que sur le sol provincial la propriété appartient à l'Etat Romain ou au prince ; les habitants n'en ont que la possession ou

(1) Florus. I, 18, 22.

(2) Dionys. v, 46. -- Tit. Liv. xxxix, 7.

(3) Tit. Liv. iv. — Florus I, 12. — Cicéron, de Officiis, II, 22.

(4) Plutarque. — Paul-Emile. 38.

la jouissance. » (1) Cette maxime parfois appliquée par Rome tombe vite en désuétude, et aux VI^e et VII^e siècles surtout, Rome laisse aux vaincus une partie de leurs terres moyennant une redevance (2), sorte de fermage dont le montant varie suivant la charte donnée à la province, *la formula provinciæ*. Elle garde le reste qui forme le domaine de la République *l'ager publicus*.

Selon les provinces, la quotité, l'assiette, les choses perçues, variaient : le Sénat romain, en politique habile, avait pour règle de changer le moins possible les habitudes des peuples qu'il soumettait.

En premier lieu l'impôt pouvait être exigé sous forme de dîme, à un taux fixé différemment suivant les *formulæ* : en Sicile où l'on conserva les impôts du roi Hiéron le procédé était avantageux pour les populations, le total demandé variant avec l'abondance de la récolte. C'est cet impôt dont Cicéron nous montre en détail le fonctionnement dans la III^e action contre Verrès. D'autres fois la dîme était combinée avec un bail (*ensoria locatio*) qui en déterminait le taux à certaines époques. (3) C'était le mode en usage dans la province d'Asie.

Enfin, la plupart des peuples soumis en dehors de

(1) Gaius. II. 7.

(2) Accarias. Précis de D. Romain. T. 1. p. 461.

(3) *In Verrem*. III Les interprètes ont échafaudé plusieurs systèmes sur ce passage assez obscur de la troisième action contre Verrès : l'absence de documents complémentaires sur le *ensoria locatio* nous oblige à le considérer comme de simples hypothèses auxquelles nous ne croyons pas devoir nous arrêter.

l'Italie, furent frappés d'une tribut fixe, *vectigal certum, annuum*, qui, perçu soit en argent, soit en nature, devint l'impôt foncier. La Sardaigne, l'Afrique, l'Espagne, la Gaule enfin, furent imposées ainsi : notre pays fut frappé par César d'un impôt fixe de 40.000.000 de sesterces (8 millions de francs); sauf le litre en vertu duquel il était exigé, c'était là un véritable impôt foncier.

Le tribut, avons-nous dit, était payé soit en argent, soit en nature. Ce dernier mode de perception, indice d'une administration primitive encore et d'une civilisation peu riche, ne pouvait subsister longtemps : la contribution dut de plus en plus se fixer et s'acquitter en argent. Néanmoins depuis les Gracques, l'usage des distributions gratuites de blé étant devenu une nécessité politique, on conserva toujours des provinces qui fournirent le blé en nature : l'Egypte en envoyait chaque année à Rome 20 millions de *modii* (270 millions de livres). (1) Cette transformation que la logique seule nous eût conduit à admettre est prouvée par plusieurs textes dont l'un, cité par M. Giraud, montre en même temps la transformation des prestations en nature en impôts pécuniaires, et l'extension rapide de ces derniers à la majorité des provinces. C'est un passage d'Hyginus, agrimensor de l'époque de Trajan : « *Agri autem vectigales multas habent constitutiones. In quibusdam provinciis fructus partem constitutam præstant : alii quintas,*

(1) Orose. Histoire. I. 8. — Aurel. Vict. Epit. C. 1. — Plin. Panegy. 30.
Cormeray

alii septimas : nunc multi pecuniam, et hoc per soli æstimationem. Certa enim pretia agris constituta sunt, ut in Pannonia, arvi primi, arvi secundi, partis. (1) sylvæ glandiferæ, sylvæ vulgaris, pascuæ. His omnibus agris vectigal ad modum ubertatis per singula juga constitutum. Horum æstimatio, ne qua usurpatione per falsas professiones fiat, adhibenda est mensuris diligentia. Nam et in Phrygia et tota Asia ex hujusmodi causis tam fréquenter disconvenit quam in Pannonia. (2) Ainsi, de Cicéron à Trajan, la transformation s'est opérée pour la province d'Asie. Un pareil changement s'accomplit en Sicile au commencement de l'Empire (3).

A quelle époque précise l'évolution eût-elle lieu ? Les textes sont muets sur ce point, mais il est probable qu'elle commença lors de l'établissement du pouvoir impérial : l'unité fondée dans le gouvernement, l'administration, centralisée à Rome, tout réclamait l'unification de l'impôt, la certitude dans les revenus, la stabilité dans leur base. Nous savons qu'Auguste fit faire les premières grandes opérations du cadastre et qu'il y apporta personnellement une surveillance méticuleuse. (4) La politique de ses successeurs tendit à l'unité gouvernementale et à la fusion des peuples, et, de même que nous voyons le droit Romain devenir peu à peu le droit des gens, de même en matière financière,

(1) Alias « prati. »

(2) *De limitibus constituendis*, p. 198, ed. Goesius.

(3) Plin., III. 14, 8.

(4) St-Luc, II, 1. 3. *Frontinus de Coloniis* p. 109. Ed Goesius.

l'unité d'impôt dût être le but des empereurs. Jusqu'aux derniers temps de l'Empire, on peut suivre le double progrès de l'impôt ; il s'unifie et perd de plus en plus son caractère de tribut pour se rapprocher de notre impôt moderne : la possession du sol provincial se consolide et se transforme en droit de propriété, la vieille fiction du domaine éminent du peuple Romain s'efface, et le droit de cité est accordé enfin à tous les peuples.

Suivant M. de Savigny la transformation est achevée sous Marc Aurèle : les terres provinciales sont alors nommées *stipendiaria* ou *tributaria prædia*, (1) l'ancienne appellation d'*ager vectigalis* s'appliquant désormais aux biens des municipes, donnés en emphytéose. Au temps d'Ulpien il n'est plus question que de tributum pour tout le territoire de l'empire. Enfin sous Caracalla l'impôt foncier possède ses caractères définitifs : tout habitant de l'Empire est citoyen Romain, et la contribution n'est plus payée comme reconnaissance du droit de propriété de l'Etat, mais comme véritable impôt.

Pendant que s'étendait et se simplifiait ainsi l'impôt, un pays restait en dehors de sa marche envahissante ; c'était l'Italie. Délivrée du tributum après la conquête de Paul Emile, elle demeure indemne jusqu'à la fin de la République. Mais fût-ce l'Italie entière qu'épargna l'impôt, comme le croit M. Baudi di Vesme, (2) ou seu-

(1) Gaius, *Institutes*. 2 § 21.

(2) Imposition en Gaule, p. 15, § 7. Rev. hist. 1861.

lement l'ancien *ager romanus*, l'*Italia urbicaria*, suivant l'opinion de M. Giraud, le reste du pays restant soumis à des prestations en nature, sous le nom d'*Italia annonaria* ? De la solution de cette question dépend celle d'une autre : le *Jus Italicum* délivrait-il les cités qui en jouissaient de toute contribution ou seulement de l'impôt foncier ?

M. Giraud assimile la condition de ces villes à celles de l'Italie annonaria. Suivant M. Baudi di Vesme au contraire, elles auraient été absolument exemptes de tout impôt foncier ; cette opinion nous semble avoir pour elle toute la vraisemblance, si on remarque que les pays gratifiés du *Jus Italicum* supportaient plusieurs sortes d'impôts indirects dont étaient exemptes les provinces, droit de $\frac{1}{100}$ sur les ventes, de $\frac{1}{20}$ sur les successions et affranchissements (1). Si des prestations en nature s'y fussent ajoutées, l'immunité du *Jus Italicum* eût été illusoire.

Quoiqu'il en soit, si pendant la République l'Italie fut indemne, son sort change au plus tard sous Auguste ; il est même présumable que son assujettissement à l'impôt fut un des buts de la confection du cadastre qui permit de donner aux annonaria une base exactes : les villes jouissant du *Jus Italicum* subissent le même sort.

Cet état de choses dure jusqu'à Diocletien, à ce moment, le monde est divisé en deux parts. L'Italie et l'A-

(1) Plin. Panegy. c. 37. — Burman de Vectig. P. R. C. x. p. 457.

frigue forment le domaine de Maximien; cette dernière province ne peut suffire aux dépenses de l'armée et de la cour fastueuse de Rome : l'empereur dut étendre à l'Italie la contribution commune. C'est ce que prouve clairement un texte d'Aurelius Victor.

« *Huic denique parti Italiæ invectum tributorum in-*
« *gens malum Nam cum omnis eadem functione mode-*
« *ratâque ageret, quo exercitus aque imperator qui sem-*
« *per aut maximâ parte aderant, ali possent, pensionibus*
« *inducta lex nova. Quæ sane illorum temporum modestia*
« *in perniciem processit his tempestatibus.* » (1)

La même réforme fut-elle étendue aux villes jouissant du Jus Italicum? Les auteurs se sont divisés sur ce sujet et nous avouons qu'aucune des raisons invoquées de part et d'autre ne nous paraît absolument décisive. D'un côté MM. Baudi di Vesme (2) et Giraud (3) tiennent pour la disparition des privilèges; il se fondent sur plusieurs constitutions, insérées au Code Théodosien et au Code Justinien (4) qui semble prohiber d'une façon générale cette immunité; et sur un passage de Grégoire de Tours qui raconte que la ville de Tours fut affranchie de l'impôt sous l'empereur Léon : or, elle jouissait, d'après le Digeste du jus italicum. Enfin il semble peu probable qu'en présence de la pénurie du trésor, et alors que l'empire augmentait démesurément tous les impôts, on eût

(1) Aurelius Victor de Cæsaribus. 39.

(2) Op. cit. p. 8.

(3) Essai sur l'histoire du droit t. III p. 99.

(4) C.Th. L. 1. 20 de ann. C. J. L. I. de Imm. nem. concedenda.

consenti à laisser l'immunité à des villes nombreuses et florissantes. D'autre part MM. Savigny et Serrigny voient la preuve du maintien du Jus Italicum dans les lois 1, 6, 7, 8, *de Censibus* Dig. qui représentent une foule de villes comme jouissant de ce privilège : or, sa seule raison d'être, à cette époque était l'exemption d'impôts qu'il procurait, comme le prouve du reste la place de ces textes au titre « *de Censibus*. » Il invoquent également une Constitution de Valens, rendue en 372, par conséquent bien postérieure à Dioclétien, qui accorde le Jus Italicum à Constantinople (1) Enfin la lecture attentive des lois invoquées par MM. id Vesme et Giraud, prouverait que les empereurs n'ont révoqué que des concessions d'immunité obtenues d'une manière subreptice.

(1) *L. unig. De Jure Italico urbis Constant C. Th.*

CHAPITRE II

LA CAPITATIO TERRENA. — HISTORIQUE DES TRAVAUX QUI EN ONT DÉMONTRÉ L'EXISTENCE

Nous avons terminé l'étude du développement de l'impôt à travers les siècles de l'Age Romain, tel qu'il nous apparaît dans les documents. Un autre historique nous a semblé intéressant à faire : c'est celui des travaux des grands jurisconsultes qui ont mis en lumière cet impôt, prouvé son existence indépendante, établi sa terminologie.

Jusqu'au commencement de ce siècle, l'existence de l'impôt foncier était admise à peu près comme article de foi, mais n'avait pu être scientifiquement prouvée.

Toutes les démonstrations se heurtaient à des textes du code Théodosien, absolument incompatibles avec l'idée d'un impôt foncier. De leur lecture, en effet, ressort clairement l'idée d'un impôt direct appelé *capitatio* : ce mot, par son étymologie, rappelle le souvenir de l'ancien tribut par tête et semble impliquer l'idée de capitation, sens confirmé par plusieurs lois : aussi reçoit-il

souvent les épithètes de *humana*, *plebeia*. D'autres fois, ce mot, employé soit seul, soit avec le qualificatif de *terrena*, paraît indiquer un impôt foncier. Les premiers interprètes, frappés de cette opposition, déclaraient les textes inexplicables à cause d'altérations, et concluaient tantôt à l'existence d'une capitation, tantôt à un impôt foncier.

Il était réservé à Savigny de porter la lumière dans cette confusion; dans une dissertation lue le 27 septembre 1823 à l'Académie des sciences de Berlin, il partit de cette idée bien simple que, puisque dans les textes le mot *capitatio* avait un double sens, il existait sans doute deux impôts portant le même nom : un impôt foncier, un impôt personnel. Il établit sa thèse scientifiquement et d'une manière qui semble irréfutable.

Nous devons dire, d'ailleurs, qu'il n'était pas le premier à avoir eu cette idée. Avant lui Dubos (1) et Schwartz (2) avaient également soupçonné l'existence de deux impôts : mais ils appliquaient exclusivement le mot *capitatio* à l'impôt personnel et n'avait pas réussi à expliquer les textes douteux.

Savigny démontre d'abord que le mot *capitatio* ne signifie pas exclusivement « capitation » mais répond plutôt au sens de « Impôt direct perçu sur des unités ». Ainsi dans certains textes on parle d'une *capitatio animalium* ; dans d'autres il désigne la conscription mili-

(1) Monarchie française, liv. I chap. 12.

(2) Schwartz. De Jure italico § 9.

taire ou des prestations en nature (1). Donc suivant le qualificatif ou les synonymes qui le suivront, suivant le sens général de la phrase, le mot *capitatio* pourra désigner des contributions fort différentes.

Or, dans nombre de documents il nous est parlé de *capitatio humana* ou *plebeia* (2); il s'agit ici de l'impôt personnel. Dans d'autres, *capitatio*, employé seul, remplacé par son équivalent *jugatio* (dont l'étymologie est évidemment *jugum*, espace de terre pouvant être cultivé par un joug de bœufs) ou suivi du qualificatif *terrena*, désigne à n'en pas douter un impôt foncier.

Un texte célèbre d'Ammien Marcellin nous montre même l'étymologie du terme *capitatio*. Nous y voyons que dans la Gaule, chaque *Caput*, payait 25 solidi à l'entrée de Julien, et que ce dernier réduisit l'impôt à 7 solidi. Or en prenant l'estimation de M. Dureau de la Malle, la somme fournie par chaque *Caput* eût varié de 377 francs 75 centimes à 103 francs 77 cent. Ces *capita* ne signifiaient évidemment pas des têtes humaines; jamais un plébéien non propriétaire n'eût pu acquitter une pareille somme : ils désignaient une étendue de terre, servant d'unité pour l'assiette de l'impôt.

On a cité aussi l'épître où Sidoine Apollinaire, propriétaire opulent et grand personnage de l'empire, im-

(1) L. 7. Th. de Tiron. — L. 45 C. Th. *de Annon.*

(2) L. 23. pr. de Agr. C. J. — L. 6. C. Th. *De collat. donat.* — L. unic. C. J. de Col. Thrac.

(3) Ammien Marcellin. XVI, 5. 14.

plore de l'empereur Majorien, à grand renfort d'images poétiques, une réduction de trois *capita* « afin qu'il puisse continuer à vivre » (1). Or, trois *capita*, au sens de l'impôt personnel eussent fait un total de neuf hommes ou douze femmes : chaque *caput* grevé du *simplum* équivalait à moins d'un *aureus* : une si minime somme eût-elle provoqué les plaintes retentissantes du poète ?

De même enfin, Salvien nous montre bien, par le rapprochement qu'il fait de la propriété foncière et de l'impôt, que le mot *capitatio* signifie : taxe foncière.

« *Exterminati agellis suis, cum rem amiserint, amissarum tamen rerum tributa patiuntur, cum possessio ab his recesserit, capitatio non recedit ; proprietatibus carent, et vectigalibus obruntur* » (2).

Si nous étudions les textes juridiques, tout y démontre encore la dualité de l'impôt. Un édit qui forme au Digeste la loi 8 § 7 de *Censibus* nous fait voir Vespasien puis Titus accordant à Cesarée l'exemption de l'impôt personnel et de l'impôt foncier. De même une loi de Théodose et Valentinien exempte la Thrace de la *capitatio humana* pour n'y laisser que la *jugatio terrena* (3).

Enfin un texte, dont le sens est, il est vrai, contesté, prouve selon nous, qu'un impôt foncier devait exister,

(1) Carm. VIII v. 19 et 20 :

Geryones nos esse puta, monstrumque tributum
Hic capita, ut vivam, tu mihi tolle tria.

(2) De gubernatione Dei lib. 5. cap. 8.

(3) L. Un. C. J. De colon. Illyr.

distinct de la capitation. C'est la loi 14 *de annon. et trib.* C. Th. qui dispense de la *plebeia capitatio* tout propriétaire foncier. Comment eût-on épargné les citoyens les plus riches, s'ils n'eussent été frappés par un autre impôt ? On peut remarquer d'ailleurs que le nom seul de la taxe : *plebeia capitatio, exactio plebis*, indique qu'elle ne portait que sur la classe inférieure.

En résumé, M. de Savigny, par le raisonnement et par l'autorité des textes, prouve qu'il existait à Rome deux impôts directs distincts : la *capitatio plebeia* impôt personnel, vestige sans doute du tribut des temps primitifs, et la capitation foncière, impôt beaucoup plus perfectionné, pour lequel on fit les immenses travaux des cadastres, et qui fut, pendant l'empire, la base du système financier Romain.

Ce système est aujourd'hui adopté par la grande majorité des auteurs. MM. Baudi di Vesme, Dureau de la Malle, Serrigny, Giraud lui ont apporté l'autorité de leur nom : néanmoins il nous a semblé intéressant de revenir en arrière et de passer rapidement en revue les opinions des précurseurs ; nous verrons ainsi que la cause de leur erreur tenait à des idées préconçues, et nous pourrons mieux apprécier les avantages de la moderne critique historique.

Cujas était parti de l'idée que le mot *capitatio* ne pouvait avoir qu'un sens : trompé par l'étymologie, il adopta la signification d'impôt personnel et renonça à expliquer les textes, si clairs aujourd'hui, que nous avons cités plus haut.

Godefroy sans rien changer à la fausse donnée de son prédécesseur fut frappé du sens d'impôt terrien de la plupart des textes, et adopta le système de l'impôt foncier, mais toujours unique. Pour expliquer les qualificatifs de *humana*, *plebeia*, *animalium*, etc., qui suivent souvent le mot *capitatio*, il imagina une ingénieuse hypothèse : avec le sol était imposé tout ce qu'il portait, tout ce qui en augmentait la valeur : esclaves, animaux, arbres, etc. Le prince voulait-il alléger la charge de l'impôt, il dispensait de faire entrer dans la matière imposable les accessoires, et la contribution devenait purement foncière, *terrena*.

Cette théorie, tout hypothétique dans sa conception, se trouve réfutée par les textes qui montrent que la *capitatio* personnelle frappait indistinctement tous les esclaves, qu'ils fussent ou non attachés à la culture (1). Les lois 14 et 23 *De agricolis C. Just* — la loi 14 *de annona C. Th.* la désignent comme une charge personnelle du colon, et distincte de la contribution foncière : le maître en faisait parfois l'avance, mais ce n'était là qu'une particularité de perception analogue à celle qui existe chez nous en sens inverse, le fermier faisant l'avance de l'impôt foncier qui grève en somme le propriétaire.

D'autres textes sont absolument inconciliables avec la théorie de Godefroy. Les biens des mineurs étaient frappés de l'impôt foncier : ceci ressort clairement de

(1) Loi 4 *de excutation. C. Th.*

la loi 4 de *Censu C. Th.* qui accorde un délai pour réclamer contre la taxation, avec des points de départ différents suivant qu'on est majeur ou mineur : d'un autre côté le mineur, d'après les lois 3 de *Censibus-Dig.* — Lois 4 et 7 de *Census C. Th.* — Loi 3 de *muneribus C. Th.* etc., jouit d'une immunité de *capitatio*. Il est bien évident que ces textes, en apparence contradictoires, visent des impôts différents.

Gibbon reconnut le vice du système de Godefroy; mais toujours hanté par l'idée de l'impôt unique, il proposa une nouvelle théorie que malheureusement il ne put soutenir par aucun texte : l'impôt, personnel en la forme, était foncier au fond : il frappait des têtes idéales de contribuables, représentant une certaine étendue de terre.

De nos jours enfin, un nouveau système a été émis par M. Walter (4). Reconnaisant l'existence de deux impôts sous le nom de capitation, ce qui nous paraît difficilement contestable depuis le beau travail de M. de Savigny, l'éminent professeur soutient, que si la *plebeia capitatio* est un impôt pesant sur le capital, c'est-à-dire l'ancien tributum de Servius, rétabli à une époque indéterminée. C'est en somme à peu près la doctrine de Godefroy, élargie par l'admission de la *capitatio plebeia*, qui pèse seule sur tous les contribuables non propriétaires fonciers. Pour expliquer le nom de *capitatio* ou *iugatio*, il admet, comme unité de

(4) Notes sur Nieburh et Schultz 1834, et Histoire du Droit romain.

répartition, non plus une étendue de terre d'une certaine valeur, mais une somme de 1000 solidi, formée par tous les éléments du patrimoine, mobiliers et immobiliers.

Nous ne pouvons admettre cette théorie contre laquelle l'histoire, les textes et la logique nous semblent fournir des arguments décisifs.

Il paraît bien invraisemblable en effet que le cens de Servius ait été rétabli, puis étendu aux provinces, sans qu'aucun historien en ait parlé; or Walter se déclare incapable de prouver cette révolution par des textes.

Un *Census* existe sous l'empire, cela est vrai; mais ce n'est pas celui de Servius. Dans deux textes, Ulpien nous parle de cette institution: au § 8 du titre I *de Regulæ*, il la déclare abandonnée, et, dans la *loi 4 de Censibus* Dig. il en expose le fonctionnement actuel: le mot *Census* comprend évidemment deux choses différentes. Or, d'après Ulpien, on ne recensait que la terre et ses produits: si la *terrena jugatio* eût pesé sur tout le capital, les documents eussent mentionné les créances, les marchandises, l'argent monnayé, les bijoux, comme au temps de Servius.

Si nous examinons le fonctionnement de l'impôt de Walter, nous nous heurtons à de flagrantes iniquités: ainsi deux personnes également riches en biens mobiliers demeurent l'une dans une maison louée, l'autre dans un immeuble qui lui appartient; la première ne paiera que la *plebeia capitatio* fort

minime on le sait, l'autre paiera la *jugatio terrena* pour tout son patrimoine, mobilier et immobilier. Dans notre système l'inconvénient, s'il reste, est bien moindre : ni l'une ni l'autre de ces deux personnes ne paie d'impôt direct pour ses biens mobiliers, mais si l'une paie la *terrena capatio* ce n'est que pour sa maison, et l'autre paie du moins la *capatio plebeia*.

Enfin il semble bizarre, qu'on ait grevé à nouveau, d'un grand nombre d'impôts fort lourds, tels que la *vicesima hereditatum*, la *collatio lustralis* etc..., des richesses déjà atteintes, par l'impôt sur le revenu.

A notre avis, la théorie de Walter, fort ingénieuse du reste, doit être rejetée et nous proposons de nous en tenir au système de Savigny : impôt foncier sur les propriétaires, impôt personnel sur les non-propriétaires; la dualité est fort équitable, donne à la taxe une grande élasticité, et le fonctionnement nous en semble tout simple.

CHAPITRE III

LE CENS

L'existence d'un impôt exclusivement foncier étant mise hors de doute, nous devons rechercher maintenant comment on arrivait à la détermination de la matière imposable, afin de la pouvoir grever avec justice.

Nous trouvons ici une institution qui, bien qu'importée en Italie, n'en devint pas moins une des plus caractéristiques de ce peuple sérieux, pratique, économe (1), que Rome fit vraiment sienne par l'importance et le développement qu'elle lui donna, jusqu'à en faire pour ainsi dire la base de son organisation sociale, et le moyen de sa puissance.

Bien que le cens, tel qu'il avait été établi par Servius Tullius, 553 avant J.-C., avec ses recherches inquisitoriales, son importance politique et militaire, fût tombé en désuétude ; bien qu'à partir d'Auguste il fût

(1) On pourrait faire un rapprochement entre cette institution, qui permet, dit Florus, d'administrer la République comme la maison d'un particulier, et la coutume nationale des registres familiaux constatant les ressources de chaque maison.

devenu un simple instrument financier, il n'en conserve pas moins son ancien nom, son ancien prestige et devient l'instrument puissant qui permet au maître du monde de connaître d'un coup d'œil le nombre de ses sujets et les richesses où il peut puiser : c'est donc le Cens qui va faire l'objet de ce chapitre.

Un cadastre dressé avec le plus grand soin par un collège célèbre d'ingénieurs-arpenteurs, les *agrimensores*, était la base fondamentale du *Census*, l'exacte reproduction de la matière imposable (1). Il est donc intéressant de passer rapidement en revue les opérations qui servaient à l'établir.

Sous la République, les *agrimensores* dressèrent le cadastre des colonies, et un passage de Siculus Flaccus nous apprend qu'il restait encore de son temps des cadastres, (*publica instrumenta*) qui remontaient aux temps les plus anciens. Jules César eût la première idée du mesurage du monde romain, qu'il fit entreprendre par Zénodore, Théodote et Polyclite, en l'an 710 de Rome. Mais ce fut seulement sous Auguste que l'œuvre fut menée à bien, sous la direction de Balbus, et qu'on put tracer au portique de Pola, le plan de l'Univers (2).

(1) Les *agrimensores* sont, dans les textes, désignés par des noms différents, suivant les fonctions qu'ils accomplissent. Mais nous croyons, avec M. Dureau de la Malle, que les *censitores*, les *peræquatores*, les *inspectores* étaient tous des *agrimensores*, sortis des mêmes écoles, imbus des mêmes principes : Ceci nous paraît indispensable pour assurer l'unité de cette immense opération.

(2) « *Augusti siquidem temporibus orbis Romanus agris divisus censuque de-*
Cormeray 3

Les agrimensores nous ont laissé des ouvrages techniques, remplis des plus minutieux détails, qui vont nous permettre d'étudier leur méthode d'arpentage relativement aux cités dont ils avaient à dresser les plans. Nous étudierons d'abord cette opération sans examiner ici, ce qui est vivement controversé, si le même procédé fut appliqué au cadastre général de l'empire.

L'agrimensor et ses subalternes commençaient l'opération en déterminant le territoire qu'ils devaient cadastrer. Ils choisissaient autant que possible les limites naturelles : si elles manquaient ils y suppléaient par des bornes dont l'infinie variété nous est énumérée dans leurs œuvres (1) : c'étaient soit des arbres d'essences étrangères, soit des blocs de marbre ou des pieux peints et portant des inscriptions consacrées.

Puis ils passaient au recensement des propriétés particulières : chaque champ était minutieusement arpenté : des *termini* de bois ou de pierre en marquaient les limites, et sous eux on enfouissaient des charbons, des tessons de poterie, de grosses pièces de monnaie, etc. Des inscriptions en lettres minuscules (tandis que celles des grandes lignes de limitations étaient en lettres majuscules) y étaient gravées.

Si le territoire mesuré devait être celui d'une colonie, le terrain divisé en champs égaux était *adsigna-*

criptus est, possessio sua sua nulli haberetur incerta, quam pro tributorum susceperat quantitate solvenda. » Cassiodore. Variar III, 32. Voyez aussi Frontinus *de coloniis*, p. 109, éd. Gæs, — Saint-Lue.

(1) Römische feldmesser de Blum, Lachmann et Rudorff.

tus, les limites consacrées et à jamais invariables. Si c'était une ville nouvellement conquise, un municipe, l'arpentage n'avait pour but que de fixer les limites actuellement existantes, afin de rendre certaine la base de l'impôt. Dans ce cas, le propriétaire était présent à toutes les opérations, et devait déclarer la valeur, la fertilité de sa terre : c'était la *professio censualis* (1), expression qui finit par désigner la terre ainsi évaluée, et parfois même la cote de l'impôt.

Les agrimensores avaient le droit de contrôler par tous les moyens la déclaration du contribuable : la peine la plus sévère fut prononcée contre le faux-déclarant; une action fut créée pour l'atteindre : l'esclave même pouvait, par exception, déposer contre son maître et la mort était le châtiment de sa dissimulation. Si, n'osant tromper l'agrimensor, le propriétaire accablé d'impôts détériorait son fond, le fisc le punissait encore : pour les arbres coupés, les vignes arrachées c'était la mort, peine que Justinien modifia bien insuffisamment en l'abandonnant à l'arbitraire du juge.

Ce pouvoir discrétionnaire donné au *Censitor* pour lui permettre de tenir compte des circonstances malheureuses frappant le contribuable, servit plutôt sa rapacité. Malgré l'appel donné au propriétaire contre l'injustice du *Censitor*, malgré la garantie qu'on avait cru lui apporter en exigeant sa présence à l'opération, il

(1) L. 4 de Censibus Dig.

se trouvait en réalité impuissant contre le fonctionnaire redouté et prenait le parti de fuir devant lui pour rendre impossible la fixation du *modus Census*. Il se cachait et révoquait tous les *procuratores* qui eussent pu donner des indications valables (1). Théodose permit alors de sommer le propriétaire de se présenter, et, en cas de refus, de procéder quand même au recensement.

L'évaluation cadastrale achevée, le Cens était dit *clausus*. Dès lors, s'il pouvait encore être modifié dans l'intérêt du fisc, du moins l'intéressé n'avait plus qu'un court délai pour agir devant le *rector provinciæ*. Sous l'empire, ce délai courait du jour où le Cens avait été envoyé au préfet du prétoire et durait cinq mois pour le propriétaire présent aux opérations, un an pour l'absent au service de l'Etat. Théodose l'unifia et le porta à un an en 393. Pour les mineurs, le point de départ était leur majorité (2).

Ce n'était là que la première partie de l'œuvre. Il s'agissait ensuite de dresser les actes de ces travaux et de les centraliser ; deux parties dans cette opération : d'abord le plan parcellaire était gravé sur cuivre, puis on établissait des registres dont chaque feuille correspondait à un numéro du plan. Pour chaque fonds on indiquait la cité à laquelle il appartenait, le canton

(1) L. 2 de Censitoribus, B. Ch.

(2) L. 5 de Censu. C. Th. L. 4 de censit eod. Nous devons ajouter pourtant qu'on pouvait obtenir une réduction en prouvant que depuis le dernier cens le fond s'était détérioré sans la faute du propriétaire. Voyez L. 4, D. de Censibus.

(*pagus*) où il était situé, son nom, les deux plus proches voisins, le nombre de Jugères en terres labourables, plantations d'olivier, bois, etc. — Pour les vignobles et les plantations d'oliviers on indiquait même le nombre de pieds. Enfin les terres labourables étaient divisées en trois catégories, suivant leur qualité (1). Ces registres, rédigés par territoires de cités, portaient le nom d'*encauta*, *encautaria*, *polyptica*, *vasaria publica*. Un double de ce plan, dessiné sur une toile de lin (*typum totius perticæ linteis descriptum*) était envoyé à Rome pour y être déposé aux archives. L'autre double, signé également par l'agrimensor était conservé dans la colonie ou le municipale, enfin un troisième exemplaire était expédié au chef-lieu de la province (2), de même qu'on conserve nos plans et matrices cadastrales au chef-lieu du département.

Tel était le détail des opérations cadastrales quand il s'agissait de lever le plan d'une colonie, d'un municipale ou d'une cité nouvellement conquise. Le même procédé fut-il appliqué au recensement de l'empire, fit-on un parcellaire du monde romain, ou s'en tint-on à des évaluations analogues à celles du Cens de Servius Tullius? Cette question est vivement débattue et nous devons dire qu'aujourd'hui la majorité des auteurs se prononce contre le parcellaire. Nous avons examiné leurs raisons sans être convaincu et nous al-

(1) Ulpien l 3 et 4 Dig. de censibus

(2) L. 8. de censu C Th : encautaria civitatum et provinciarum.

lons essayer d'exposer celles qui nous obligent à adopter une opinion contraire.

Citons d'abord les textes qui paraissent clairement indiquer par leurs termes un arpentage parcellaire. Au premier rang sont les *rei agrarie scriptores* dont le langage technique, plus que tout autre exact, ne semble pas pouvoir admettre la discussion. Écoutons d'abord Frontinus : « *Huic addendæ sunt mensuræ Limitum et Terminorum ex libris Augusti et Neronis Cæsarum : sed et Balbi mensoris qui temporibus Augusti omnium provinciarum civitatum formas et mensuras compertas in commentarios contulit, et legem agrariam per universitatem provinciarum distinxit ac declaravit* » (1). Il semble bien que les mots *formas et mensuras* ne peuvent désigner autre chose qu'un plan géométrique. Hygin est plus clair encore lorsqu'il dit que, pour empêcher la fraude on doit opérer le mesurage des terres soumises à l'impôt : « *Certa enim pretia constituta sunt. Horum estimatio ne qua usurpatio per singulas professiones fiat, adhibenda est mensuris diligentia.* » (2).

Les historiens parlant des opérations du cadastre qui les ont frappés par leur énormité et qu'ils racontent avec admiration, ne sont pas moins formels. Une phrase d'Eumène reproduit le mot *modus* déjà employé par Fractinus « *Habemus enim et hominum numerum qui delati sunt et agrorum modum.* » (3) Lactance s'étend

(1) De coloniis. 109 ed Goes.

(2) Hygin. p. 198. ed Goes.

(3) Paneg, Const. VIII C. 6.

avec complaisance sur le soin méticuleux avec lequel le plan est levé : il emploie l'expression de *glebatim*, qu'on ne peut guère traduire autrement que par parcellaire : *Agri glebatim metiebantur, vites et arbores numerabantur, animalia omnis generis scribebantur* (1). Enfin Cassiodore, dans le passage cité ci-dessus (2) insiste sur l'utilité du cadastre pour la certitude donnée au propriétaire sur la contenance de son bien.

Quelles objections nos adversaires opposent-ils à ces textes si précis ? Aucune ; ils ne les réfutent même pas : ils refusent d'admettre notre système par cette unique raison que le cadastre d'un territoire aussi vaste que celui de l'Empire Romain eût été une œuvre extra-humaine, si l'on songe surtout à la courte durée des opérations que certifient tous les historiens.

En effet, d'après Flavius Josèphe, le recensement fut exécuté en Judée en moins d'un an. D'après la table d'Héraclée on voit que dans le municipale le recensement devait se faire dans les soixante jours après que le magistrat principal avait eu connaissance de la confection du Cens à Rome. Comment eût-on put exécuter un arpentage parcellaire dans ce laps de temps, alors que pour la France seule il a fallu quarante ans et une dépense de 150 millions pour achever l'opération.

Nous répondrons d'abord que les Romains ont lassé notre étonnement par la grandeur de leurs travaux ; quand on considère les monuments consacrés seule-

(1) De mortibus persecutorum G. 23.

(2) Variar, III, 52.

ment à leurs plaisirs, leurs cirques, leurs thermes; quand on songe à leurs routes, à leurs camps, la comparaison n'est point en notre faveur. Or, pour le cens, base et source de leurs deux principaux impôts, œuvre à laquelle Auguste s'intéressait si particulièrement qu'il en écrivit de sa main le résumé, on doit penser que toutes les ressources de tout genre furent mises en œuvre pour faire vite et bien. Une administration qu'aucun scrupule n'arrêtait, des populations habituées à l'obéissance, des supplices terribles contre les fraudeurs; d'un autre côté des ingénieurs de talent, fort nombreux armés de grands pouvoirs, c'étaient là des moyens de réussite certaine et rapide.

D'ailleurs les témoignages cités plus haut ne sont rien moins que décisifs : d'autres les contredisent. Nous savons que les trois agrimensores chargés de travailler sous la direction de Balbus mirent, le premier Zénodore 21 ans et 5 mois à mesurer l'Orient, le second Theodote 29 ans et huit mois par le cadastre du nord, et le troisième Polyclite, 32 ans et un mois pour celui du midi.

Considérons en outre que le cadastre n'était pas à faire pour l'empire entier. Toutes les colonies, nombre de municipes et de provinces anciennes possédaient déjà le leur (1) : cadastrer un territoire était le premier soin

(1) Siculus Flaccus : p. 24, ed. Gæs. Frontinus, *de Coloniis* p. 109 et seq. M. Serrigny qui n'est pas partisan du cadastre parcellaire avoue que presque toutes les terres de l'empire, rentrant dans la catégorie des *agri questorii* ou *limitati* avaient été mesurées par les agrimensores (D. Adm. Rom. p. 80).

du Sénat après la conquête ; c'était le moyen d'assurer sa suprématie et de connaître exactement les ressources du nouveau domaine (1) Auguste n'eût donc guère qu'à rassembler les documents épars aux archives des villes provinciales, et les pays où l'opération dût être intégralement accomplie ne furent pas sans doute en majorité. Enfin la moindre division de la propriété, le peu de variété des cultures, les immenses forêts qui couvraient une partie des provinces du nord, durent abrégér considérablement l'opération.

On peut se demander encore à quoi eût servi toute la science qu'on exigeait de l'agrimensor si ses fonctions se fussent bornées à recueillir les déclarations des contribuables ; pourquoi leur talent eût été si apprécié que des privilèges et des honneurs spéciaux leur étaient accordés.

Enfin une dernière preuve peut être tirée, ce nous semble, de ce fait que le cadastre était une preuve de propriété et faisait foi en justice (2). Est-il admissible que la déclaration du contribuable, une fois recueillie par les agrimensores, pût acquérir une telle valeur ? On ne peut concevoir ce résultat, si vivement désiré mais non encore atteint chez nous, qu'en admettant un cadastre parcellaire exécuté avec le plus grande précision, con-

(1) Dureau de la Malle. Op. cit. p. 163. tom. — *Inscription de Céré* n° 3, 787. Inscription d'Orelli. — Cicéron *pro Archia poeta* : Chap. IV. — Suétone. Caligul. VIII.

(2) L. 11 *Finium Regund*, Dig. — Siculus Flaccus De cond. ag. p. 16, apud Goes.

tradictoirement avec le propriétaire et offrant toute garantie de certitude. Et ceci explique en partie la facilité, la promptitude avec laquelle il put être dressé. Les propriétaires durent en effet se soumettre avec empressement à toutes les recherches qui leur donnaient un moyen précis, certain, de défendre leur propriété contre les usurpations.

Quant aux déclarations exigées des contribuables dont on nous demande l'utilité en face d'un arpentage parcellaire, nous croyons qu'elles avaient surtout pour but de déterminer la productivité du fonds. C'est ce que semble dire Hygin quand il écrit : « C'est pour cela qu'il faut apporter une grande exactitude à l'arpentage afin de ne pas être trompé par de fausses déclarations. »

Ainsidonc, selon nous, le cadastre romain fut réellement un parcellaire embrassant toutes les terres cultivées de l'empire, toutes celles sur lesquelles on pouvait asseoir l'impôt foncier. Comme le Cens comprenait aussi les personnes attachés à ces terres, les mêmes registres servaient à asseoir la *plebeia capitatio*. Ce cadastre, nous croyons l'avoir démontré, était non-seulement possible, mais encore relativement facile à exécuter dans un temps assez limité. Pourtant c'était encore une œuvre considérable, délicate et coûteuse (1) et sa réfection n'accompagnait pas toujours le renouvellement du rôle qui se faisait tous les quinze ans. Les

(1) Discours de Claude aux Gaulois. inscript. tab. aer. Lugd.

textes (1) ne mentionnent en effet depuis Auguste que le cadastre de Caligula, de Néron, de Trajan, de Vespasien, de Dioclétien, de Constantin. Le code théodosien (2) nous montre qu'en 406 il n'y eût qu'un cadastre partiel et qu'en 416 il fut ordonné que le cadastre de l'ingénieur Agapius demeurerait immuable. On procédait seulement à une nouvelle *professio censualis* qui devait corriger les vices des anciens cadastres (3) C'est peut-être à une opération semblable que se réfèrent les brefs délais qu'on a opposés à la confection du parcellaire, entre autres celui de 60 jours, indiqué par la table d'Héraclée.

(1) Latinus et Mysrontius p. 255 Ed. Goes. — Eumene, Panag, viii. — Lactance op. cit. chap. 23.

(2) L. 10 et 13 de *censit.* G, Th.

(3) L. 1 Gensibus. C. Th.

CHAPITRE IV

REVISIONS DU CENS. PERÆQUATIO. INSPECTIO.

A côté des textes qui nous ont permis de reconstruire l'édifice grandiose du Cens Romain, d'autres documents, plus nombreux à mesure qu'on approche de la fin de l'Empire, nous en montrent les vices et la fragilité. Comme toutes les institutions de Rome, celle-ci, encore qu'admirable dans sa conception, dévie au Bas-Empire et devient désastreuse par la manière dont elle est appliquée. Au nombre des remèdes que nous offre chaque page du Code Théodésien nous pouvons juger de l'étendue du mal. Les *peræquationes* et les *inspectiones*, l'*addictio*, l'*adjectio* ou *épibolè* sont les moyens qu'emploient les empereurs pour calmer les plaintes des peuples ou sauvegarder les droits du fisc sacré : voyons ce qui rendait ces mesures nécessaires.

Les *peræquationes*, ou revisions et corrections du cadastre étaient ordonnées par l'empereur, quand les plaintes des populations écrasées par les exactions, étaient parvenues à ses oreilles, ou quand l'impossibilité de faire rentrer l'impôt venait démontrer pé-

remptoirement l'existence d'abus auxquels il pouvait seul remédier.

Les excès des censitores étaient criants et journaliers : armés d'un pouvoir discrétionnaire pour la fixation du *modus census*, ils en profitent pour se faire acheter par les contribuables une remise justifiée, ou accorder à prix d'or un dégrèvement injuste. Les populations tyrannisées, abandonnent leurs champs, fuient devant les agents du fisc et l'impôt n'est plus payé. C'est alors qu'un peræquateur est envoyé par l'empereur avec mission de recommencer l'opération du Cens sur une étendue de territoire variable, mais suffisante pour obtenir par comparaison une évaluation exacte. Toutes les opérations recommençaient : arpentage, *professio censualis*, etc. Si le propriétaire s'est enfui, le peræquateur peut, comme le censitor, procéder hors de sa présence. Mais s'il a émigré sans esprit de retour, s'il a passé la frontière pour chercher chez les barbares un asile contre la rapacité du fisc, il faut employer des procédés plus énergiques. Le peræquateur fait une estimation aussi juste que possible de ce qu'on peut raisonnablement demander au domaine délaissé : on l'affiche avec une sommation au propriétaire de se présenter dans les six mois, sous peine de perdre son bien. S'il ne se présente pas, le peræquateur use du droit d'*addictio*, c'est-à-dire peut attribuer la propriété à un tiers : ce droit qui nous semble exorbitant, était dans les mœurs de Rome et peut être rapproché de l'*usucapio lucrativa pro herede*. Le peræquateur offrait

d'abord, au tiers qui s'était mis en possession, la propriété du bien abandonné; à son défaut tout individu solvable qui voulait bien s'en charger, en était investi. Comme encouragement, on allait même jusqu'à libérer la terre de tout l'arriéré des impôts : les droits de gage et d'hypothèque s'évanouissaient logiquement.

Telle était l'épouvante inspirée par le fisc que ces moyens ne réussissaient guère, et qu'on fut obligé de recourir au procédé ordinaire du Bas-Empire : la responsabilité collective. La Curie était chargée des terres abandonnées, et, sur une estimation dernière, devait en acquitter l'impôt. Ce procédé, abusivement employé, ruine bientôt les curies : lorsque leurs trésors sont vides on est forcé de recourir à d'autres expédients, entre autres à l'*adjectio* ou *épibolè*, dont nous parlerons en détail tout à l'heure, procédé qui étend la solidarité de la dette fiscale à tous les propriétaires.

La *peræquatio* était en somme un remède qui honnêtement appliqué, eût pu donner de passables résultats ; mais la corruption de l'administration du Bas-Empire le vicia promptement et il ne fait qu'accroître les maux des populations.

Comme les *censitores*, les *peræquatores* se livrent aux plus monstrueuses exaction, opprimant les faibles, se faisant payer les faveurs qu'ils avaient le devoir d'accorder. Souvent on envoyait un second *peræquateur* qui devait corriger les abus du premier et ne faisait qu'augmenter le mal : On fut obligé de faire contrôler tous leurs actes par le préfet du prétoire et l'empereur lui-même dût leur donner son approbation.

La Révolution politique, la crise économique dont témoigne l'édit du maximum rendu par Dioclétien, aggravent le mal au point qu'on vit le singulier spectacle d'un peuple reniant ses richesses, abandonnant ses terres, aspirant à ne rien posséder, pour échapper à l'impôt. Les invasions, les latifundia, la décadence des mœurs produisent le vide dans les provinces.

Le nombre des propriétés qui continuent à payer l'impôt décroît sans que celui-ci diminue. Alors les plaintes des propriétaires sont telles qu'on est obligé de recourir à des mesures plus radicales que la *peræquatio* : Je veux parler de l'*inspectio*.

L'*Inspector*, envoyé sur les lieux, opérait tantôt sur une province, tantôt sur des domaines particuliers. Sa mission principale était d'empêcher l'abandon des terres. Pour cela deux moyens sont mis à sa disposition : la *compensatio* et l'*épibolè*.

La *compensatio* s'opérait en faisant une masse de tous les fonds déserts et de tous les fonds cultivés, après avoir recommencé les opérations du cens et fait les rectifications qui ordinairement rentraient dans les attributions du *perequateur*. L'*Inspector* dressait un rapport sur l'état et le revenu du territoire visité, l'envoyait au préfet du prétoire qui y joignait ses observations et le remettait à l'empereur : un rescrit décidait alors si une exemption serait accordée ou si l'impôt serait intégralement acquitté. Au premier cas, on réduisait la somme exigée du territoire entier ; dans le cas contraire, on la maintenait, les fonds fertiles payant pour

les fonds stériles, et jamais on ne pouvait obtenir une décharge pour ces derniers.

La compensation une fois opérée, était définitive, sauf dans le cas d'absolue nécessité. Si une partie du domaine, ne comprenant que de terres stériles, était aliénée, l'acquéreur ne pouvait obtenir aucun dégrèvement. C'était annuler pourtant l'effet de la compensation et en outre causer un grave dommage à l'Etat ; les propriétaires de domaines fertiles étaient favorisés car ils payaient un impôt établi sur une moyenne de terres fertiles et de terres stériles, tandis que les propriétaires de domaines stériles, devant payer une redevance établie sur la même moyenne, devenaient vite insolvables. On trouva un remède dans l'extension d'une coutume employée depuis longtemps pour déjouer les fraudes qui se commettaient en matière de concessions emphytéotiques des biens du fisc ou du domaine privé. En effet, ces concessions qui englobaient des terres de qualités fort diverses se faisaient en bloc, à tant par jugère. Le preneur faisait un choix des meilleurs champs et cédait les autres à vil prix, se débarrassant ainsi de l'impôt établi sur eux. Mais le sous-acquéreur se trouvait bientôt dans l'impossibilité de payer sa redevance et on avait ordonné de réunir les impôts et fermages des terres aliénées aux impôts et fermages de celles conservées par le preneur primitif, et de le rendre responsable du paiement. C'est ce qu'on appelait l'*adjectio* ou *epibolè*.

Ce système, juste en somme pour les fermages n'était

que la conséquence de l'hypothèque tacite du fisc, Pour les impôts, on pouvait encore à la rigueur le comprendre tant qu'il ne s'appliquait qu'aux biens domaniaux. Mais il devenait une véritable iniquité par l'usage qu'on en fit aux terres des particuliers. C'était violer à la fois, et le principe que chacun ne doit payer l'impôt que sur sa propre chose, et la liberté des contrats. Il sembla si monstrueux que ni Cujas (1) ni Godefroy (2) n'en voulurent admettre l'existence. Ils soutinrent que pour que l'*adjectio* pût s'appliquer, les terres devaient provenir d'une même concession : *ex eadem substantiâ*. M. Serrigny a péremptoirement montré le contraire 1° en prouvant que ces mots étaient synonyme de « *ex iisdem bonis quæ retinentur* » (3) 2° en se fondant sur la Nouvelle 128 où ces fonds sont appelés *conserva, contributoria*, c'est-à-dire réunis dans une assiette collective d'impôts, et sur la Nouvelle 17 où l'on ne voit aucune allusion aux biens emphytéotiques (4).

Pour établir l'*adjectio* on suivait un ordre consacré : on réunissait d'abord les terres voisines, puis celles du même canton, enfin celles de canton différents, en tenant compte des difficultés d'exploitation (5) Si la terre qui supportait l'*adjectio* n'était que de médiocre qualité, on pouvait accorder un dégrèvement de deux

(1) Obs. 30 Liv. IV.

(2) Ad. l. 14. C. Théod. De ann.

(3) Comp. les L. 10 et 11 de Omm. agr. desert. C. J.

(4) Serrigny. tom 11 p. 160.

(5) L. 7 de omni. agr. C. J.

ans. L'*adjectio* était forcée ; on ne pouvait s'y soustraire qu'en abandonnant le domaine entier (1). Dans ce cas on le mettait à la charge de la curie ; si elle était trop pauvre, on en faisait une répartition entre tous les propriétaires voisins.

Ce mode de procéder avait de tels inconvénients, que des modifications continuelles lui furent apportées. Sous Justinien l'*adjectio* n'est plus appliquée qu'aux biens de cohéritiers, associés ou possesseurs inscrits conjointement sur les registres du Cens. La nouvelle 128 C. J. donne le droit de l'ordonner au juge de la province, avec recours au préfet du prétoire. La nouvelle 166 tente de mettre un peu de justice dans l'ordre où est appliquée l'*adjectio*. Elle vise le cas suivant : Un propriétaire a aliéné *ex justa causa* un ou plusieurs biens. Après sa mort, ses enfant aliènent d'autres terres de la succession, dont une donne lieu à l'*adjectio*. L'attribution de ce domaine ne sera pas faite à tous les détenteurs des biens de la succession, mais seulement au dernier acheteur *s'il est solvable*. Dans le cas contraire, il est joint aux biens des héritiers, et enfin aux biens achetés du vivant ou défunt.

Enfin, Justinien décide que les fonds ruraux ne pourront plus être mis à la charge des fonds urbains.

Toutes ces réformes demeurèrent stériles en raison de la base vicieuse de l'institution et des abus auxquels

(1) De omn. agr. C. J. L. 5, 9.

donnait lieu son application. Aussi voit-on fréquemment les empereurs obligés, en raison de l'absence des propriétaires solvables et de l'épuisement des curies, d'accorder des exemptions complètes d'impôt : « *absoluta et aperta levamenta* ». C'est ainsi qu'on dégrève l'Afrique *proconsulaire* de 5,700 centuries (1), et que la Campanie, jadis le territoire le plus fécond de l'Italie, sollicite et obtient un dégrèvement de 528,042 *juges* (2).

(1) L. 13 de Indulg. C. Th.

(2) L. 2. Ibid.

CHAPITRE IV

UNITÉ IMPOSABLE. — LE CAPUT

La matière imposable étant déterminée en surface et en valeur, il nous reste à examiner par quel procédé l'impôt était réparti sur elle.

Le système semble avoir différé suivant les époques. Mais à partir de Dioclétien, l'impôt a reçu sa forme définitive et c'est à ce moment que nous allons étudier la méthode ingénieuse qui fait l'une des originalités de l'impôt romain.

A chaque page des textes du Code Théodosien nous rencontrons les termes *jugum* ou *caput* (d'où le nom de *capitatio*) pour désigner des unités foncières frappées par l'impôt (1). Un empereur veut-il dégrever une cité, il ne procède pas en diminuant sa quote-part de tribut d'un nombre déterminé d'*aurei*, mais en effaçant sur les registres une certaine quantité de capita. Il éta-

(1) L. 1 de *protostasia*. — L. 6 de *collat. donator*. — L. 1 de *imp. lucrati. descriptio*. — L. 6 de *extraord.* — L. 4 *ibid.* — L. 3 De *milit. vest.* C. Theod.

blit ainsi la fiction d'un moindre nombre d'unités soumises à l'impôt, d'où provient la diminution d'une somme correspondante. Chaque unité* devait donc être frappée d'une somme égale, ce que d'ailleurs prouvent péremptoirement et le texte d'Ammien Marcellin cité plus haut, et la nouvelle de de Majorien dont nous parlerons ci-après.

Le caput était une étendue de terre : nous voyons accolé à ce terme l'épithète de *terrenum* qui ne laisse pas de doute à cet égard (1). Son synonyme *jugum* désigne la portion de terrain qu'une paire de bœuf peut labourer.

Quelle en était l'étendue? D'après une novelle de Majorien (2) chaque caput valait 1,000 solidi : d'où le nom de *millena* qu'on donna aussi au caput et qui se trouve dans la même novelle et dans différents textes (3). C'étaient donc des étendues de terre d'égale valeur et de superficies diverses.

Était-ce la valeur vénale, ou une valeur conventionnelle que représentaient ces 1,000 aurei ? Selon nous c'était la valeur vénale. Nous savons avec quel soin on recherchait pour la confection du cadastre, tous les indices de la valeur de la terre; des peines sévères frappaient le propriétaire fraudeur; c'était donc la valeur réelle qu'on lui demandait. On a opposé le passage où Ammien Marcellin rapporte que le taux de

(1) L. 3 Demilit. vest. D. Théod.

(2) Nov. *Majoriani*, t. I, p. 146 append. Cod. Th., édit. Ritter.

(3) Nov. 43 de Théod. et Valent. *de pentapolis*, et Cassiod. Var II, 37.

l'impôt en Gaule est de 25 solidi par caput, ce qui, s'il s'agit de la valeur réelle eut fait un impôt de 2 1/2 0/0 c'est-à-dire égal au revenu. Mais on répond que la nouvelle de Majorien ne donne que 2 solidi 1/2 comme taux de l'impôt, ce qui est fort raisonnable. En outre l'impôt cité par A. Marcellin était tellement exagéré que Julien le diminua de plus des 2/3.

Cette conception du caput nous semble la plus simple, et ressort logiquement des textes : c'était l'unité de répartition formée en groupant les terres cadastrées de manière à former des étendues variables, d'une valeur de 1,000 aurei. Pourquoi avait-on choisi cette valeur ? Il nous semble probable, d'après l'étymologie du mot, qu'on prit d'abord pour unité l'étendue que pouvait cultiver un joug de bœufs dans la campagne de Rome. Puis le territoire s'agrandissant, et les valeurs des terres devenant fort différentes, on fut amené à prendre pour unité non plus l'étendue mais la valeur moyenne qui primitivement était de 1,000 aurei.

Mais la théorie que nous venons d'exposer n'est pas universellement admise. La confusion qui exista longtemps sur le double sens du mot *capitatio* dûnt logiquement influencer sur la détermination du mot *caput*. L'étude que nous ferons des opinions des divers auteurs sur ce sujet, sera pour ainsi dire parallèle à cette déjà faite pour la *capitatio*.

A l'origine on croyait que le mot *capitatio* ne désignait que l'impôt personnel ; le caput était l'unité imposable de cet impôt, unité qui se composa d'abord

d'un homme ou deux femmes, et ensuite de deux hommes et demi, ou quatre femmes (1)

Godefroy qui admit le premier l'existence de l'impôt foncier, fit du caput l'unité foncière. Mais comme il n'admettait pas l'impôt personnel il ne put expliquer les textes qui s'y rapportent et crut que dans l'estimation du caput on adjoignait au sol les hommes et les animaux.

Vient Savigny qui démontre invinciblement la coexistence des deux impôts et reconnaît par conséquent le double sens du mot caput. Mais il donna de l'unité terrienne des explications que nous ne croyons pas pouvoir admettre : En premier lieu, dans sa dissertation de 1825 il écrit : « Le pays était partagé en un certain nombre de cantons que l'on estimait produire le même revenu, et que l'on taxait en conséquence à la même somme d'argent. Chaque canton se nommait caput. » C'est exactement notre théorie. Mais bientôt il l'abandonne et dans l'appendice qu'il fit paraître à la suite de la réponse de M. Walter, il expose un système nouveau. Le caput peut être compris de deux façons, ou comme unité réelle ou comme unité idéale. L'unité réelle c'est une portion réelle et limitée de terre valant 1000 solidi; l'unité idéale, ce serait toute partie indéterminée du sol, produisant 1,000 solidi d'impôt. Chaque propriété serait alors frappée proportionnellement à l'étendue qu'elle occupe dans cette circonscription.

(1) L. 40 de agr. C. Just.

Outre que ce sens ne se comprend guère avec la signification toute matérielle du mot *jugum*, beaucoup de textes déjà cités le contredisent ouvertement. Rappelons la loi 3 *de milit. veste* et la loi 2 *de indulg.* au code Théod. Les textes, à chaque instant nous montrent le caput comme une chose susceptible d'appropriation matérielle. La répartition, ils l'indiquent clairement, se faisait en raison des terres détenues par chaque propriétaire et suivant le nombre de *capita* qu'il possédait : *pro mode possessionum*, — *proportione suæ possessionis*, — *pro utquisque terras insertas seu obligatas tenebat*. Les corvées aussi, se fournissent *pro jugorum numero seu capitum* (1). Nous savons que la *centuria* et la *villa* étaient des unités foncières, réelles, et nous trouvons ces deux mots accolés au mot *jugum* pour indiquer une gradation : *pro unoquoque jugo, aut centuriis aut villis* (2). Cassiodore rapporte que l'empereur fit abandon d'un caput entier à la ville de Spolète pour y bâtir des bains ; Majorien, Valentinien, A. Marcellin présentent le caput comme une unité foncière valant 1,000 aurei, à laquelle on impose 2, 7, 25 solidi, mais jamais comme un territoire indéterminé payant 1,000 solidi d'impôt.

Ce qui a déterminé Savigny à abandonner son système primitif, ce sont les deux textes déjà cités d'Eumène et de Sidoine Apollinaire. Comment com-

(1) Voir aussi les lois 49 *de oper. public.* C. Th. et L. 3. *De milit vest.* C. Th.

(2) Nouvelle, 120. Just.

prendre, dit-il, dans le sens de la réalité, qu'on enlève aux [Eduens sept mille capita pour les dégrever : c'eût été les appauvrir au contraire puisqu'on leur eût retiré une portion de leurs terres. Pourtant rien ne nous semble plus facile à expliquer : l'estimation générale du territoire est reconnue exagérée, on retranchait un certain nombre de capita, c'est-à-dire un certain nombre de fois 1,000 aurei, de telle sorte que chaque contribuable paiera moins d'impôt pour une plus grande quantité de terre. Si nous prenons le cas de Sidoine Apollinaire qui demande à être déchargé de 3 capita, le résultat apparaîtra clairement. D'après les estimations de M. Dureau de la Malle, le solidus valait 15 fr. 11 cent. : en admettant que le taux de l'impôt fût resté à 7 solidi par caput, c'était 317 fr. 31 cent. en principal dont il demandait la décharge, somme que doubleraient au moins les charges accessoires. D'après Savigny, au contraire, c'eût été 3,000 solidi, c'est-à-dire plus de 45,000 fr. de contributions que Sidoine Apollinaire eût cru payer injustement. Une pareille exagération est évidemment absurde.

Quant au système de Walter, il est naturellement la conséquence de sa théorie de l'impôt foncier qui consiste à croire au rétablissement du cens de Servius Tullius. Nous avons vu pour quelles raisons nous ne pouvions admettre cette théorie : il est donc inutile d'exposer ici ce qu'il dit sur le caput.

D'un autre côté nous trouvons des auteurs qui, admettant comme nous l'égalité de valeur du caput, ont pré-

tendu y trouver aussi une unité de superficie. Au premier rang Dureau de la Malle bâtit une théorie ingénieuse dont il a voulu tirer d'importantes conséquences. Il a cru trouver l'origine du caput dans les concessions faites aux soldats par les empereurs, concessions succédant aux pensions allouées primitivement aux légionnaires et qu'on nommait aussi capita. Or, nous connaissons par un texte d'Hyginus et par 2 lois au Code Theodosien (1) l'étendue de ces concessions : soixante-six jugères par tête. Comme elles étaient en fort grand nombre on dut être conduit à les prendre pour unité de répartition lorsqu'on soumit tous les citoyens à l'impôt foncier.

Mais cette déduction tout hypothétique, est contredite par les textes et par un calcul bien simple. D'abord Siculus Flaccus, nous dit formellement qu'on ne donnait pas aux vétérans des terres égales en étendue, mais en valeur : « *Secundum bonitatem agrorum, computatione facta, acceptos partiti sunt, meliores itaque minorem acceperunt.* » (2). Ensuite, si les distributions faites aux vétérans eussent eu l'étendue indiquée par Hyginus, l'empire eût promptement été absorbé par elles.

M. Serrigny a proposé un autre système : il n'admet le texte d'Hyginus que comme se rapportant à une distribution exceptionnelle, par ce fait qu'il eût été en désaccord avec ce que les autres agrimensores nous

(1) Sic. Flaccus, p. 17, 18, éd. Goes.

(2) C. Th. L. 3 et 8 de Veteran. — Hyginus. De limit. const. p. 191 éd. Goes.

apprennent de la centurie et de ses divisions. Selon cet auteur, le mot Caput signifie : chapitre de la matrice cadastrale ; chaque caput donnant le plan et la description d'un *jugum*, unité de répartition. Quant au *jugum*, ce serait le quart d'une centurie : cette portion de terrain, d'une contenance de 50 jugères, servait d'unité aux Romains dans de nombreux cas, et principalement pour les lots vendus par les questeurs, *agri questorii*, composés des terres non distribuées aux colonies. Ces quarts de centurie, dont les limites étaient religieusement conservés, qui étaient gravés sur les plans déposés aux archives, avaient pour ainsi dire quelque chose de sacré qui dut les faire prendre pour unités.

Ce système nous paraîtrait mieux fondé que celui de M. Dureau de la Malle, mais nous ne pouvons admettre l'égalité de surface du caput. Il nous semble impossible que tous les capita, égaux en étendue, de l'Espagne à l'Asie, de la campagne romaine aux confins du Sahara, aient été frappés d'un tribut égal. C'eût été la plus flagrante des iniquités.

Ainsi donc et pour nous résumer, nous nous en tenons à la première opinion de Savigny : égalité de valeur des capita, diversité d'étendue. Ce système nous semble conforme à la logique et à la justice, et nous ne voyons aucun texte qui puisse lui être sérieusement opposé.

CHAPITRE V

L'INDICTIO

La matière imposable estimée et divisée en unités de répartitions, restait à fixer le contingent que chacune d'elle aurait à payer.

Le grand principe moderne du vote de l'impôt par les contribuables fut toujours inconnu à Rome. Pendant les premières guerres de la République, le Sénat, maître de déclarer la guerre, était maître aussi de demander au Cens les ressources nécessaires pour la faire, en hommes et en argent.

Plus tard, l'impôt devient un tribut payé par les peuples vaincus : la seule règle est alors la loi du plus fort. Quand l'impôt change une dernière fois de caractère et devient le prix des services rendus, tous les pouvoirs du peuple sont concentrés aux mains d'un homme qui librement décrète qu'il lui fournira ce dont il a besoin.

L'empereur a donc un double pouvoir : fixation sans contrôle de l'impôt, et liberté absolue de son emploi.
— Pouvoir exclusif de lever l'impôt.

L'impôt était perçu en vertu d'un édit soumis aux formalités ordinaires des Constitutions impériales. Les textes l'appellent tantôt *delegatio* ou *lex delegatoria* (1), tantôt *edictum* (2), *præceptum* ou *præceptio* (3), *epistolæ* (4) *dispositio* (5) ou *solemnis expressio* (6). Mais le plus fréquemment il est désigné sous le nom, devenu fameux, d'*Indictio* (7). Plus tard, par extension, on appelle ainsi l'impôt lui-même (8), puis enfin on se servit du même terme pour compter le temps d'après un mode que l'église conserve aujourd'hui encore.

L'exercice financier commençait chaque année à une date fixe, séparée par un certain intervalle de la promulgation de l'Edit; on donna à cette année financière qui commençait au mois de septembre, le nom de la loi qui la faisait naître (9). Comme les opérations du cens étaient renouvelées, sinon totalement, du moins en partie tous les quinze ans, on établit un cycle, d'années financières, correspondant à ces renouvellements et qu'on appelle aussi *indictio*. On désignait alors par un des quinze premiers nombres, l'année comprise dans tel ou tel cycle, et comme cette cou-

(1) L. 16 de exact. C. Th.

(2) L. 34 de ann. C. Th.

(3) L. 1 de superind. L. 27 de ann. Ibid.

(4) L. 8 de Extraord. Ibid.

(5) L. 10 de Extraord. Ibid.

(6) L. 3. Tributa in ipsis. Ibid.

(7) L. 3 de ann. C. Th. L. 13 de ann. C. Just. L. 7, 8, 11 de Extraord. C. Th.

(8) L. 1 de indulg. L. 10 de Extraord. L. 14 de novic. C. Th.

(9) L. 18 de ann. C. Th. Ibid., l. 35.

tume s'établit sous le premier empereur chrétien, c'est à Constantin qu'on fit remonter le point de départ des indictions. L'Eglise adopta promptement ce mode de supputation.

On a nié que cette coutume ait été en usage dans l'empire Romain. M. de Savigny soutient qu'elle ne se rencontre qu'à partir du XII^e siècle (1) : tout en reconnaissant qu'en effet les textes romains ne nous présentent que rarement le mot *indictio* avec le sens de cycle de 15 ans, nous croyons pourtant que l'opinion de Savigny est absolument contredite par un passage de la chronique d'Alexandrie ainsi conçu : « Annus primus indictionis, quæ annos quindecim continet, a primo anno Caii Julii Cæsaris (2). » Ce passage est confirmé par la novelle 147, cap. I, dans laquelle l'empereur, faisant une remise de vingt-deux ans d'impôt, la compte en additionnant une indiction entière et sept ans de la suivante.

Pourquoi avait-on établi ce cycle de quinze années? Il est indiscutable qu'il existait entre le système financier romain et cette division du temps une étroite relation : toutes les lois qui parlent de l'indiction ont trait à l'impôt. Mais les commentateurs sont très divisés sur la nature précise de cette relation. Nous ne citerons que pour mémoire le bizarre système de Placentin (3) qui a prétendu que l'impôt était payé par pé-

(1) Themis. T. X, p. 513.

(2) P. 439, éd. Roderi.

(3) Placentinus. Summa in tres libros: Lit de Ind.

riode de quinze années : en or pendant les cinq premières, en argent pendant les cinq suivantes et en cuivre pendant les dernières. Le système non moins singulier de Lucas de Penna ne mérite pas davantage d'être discuté (1) : des textes nombreux les contredisent.

Dubos a prétendu que le total des impôts était fixé seulement tous les quinze ans : la loi 8 de extraord. au C. Theod. paraît le contredire formellement par les expressions qu'elle emploie : *anniversaria consuetudine, anniversariis viribus* (2).

M. Baudi di Vesme rattache à l'impôt personnel et au renouvellement des rôles de la *capitatio* humaine, l'existence de la période quinquennale ; ce n'est là, croyons-nous, qu'une partie de la vérité, et il nous semble, avec M. de Savigny, que non seulement les rôles de la capitation personnelle devaient être renouvelés tous les quinze ans, mais que la même règle fut appliquée au cadastre terrien ; la réfection, au moins partielle, devait être une nécessité après un certain laps de temps à cause des mutations et de l'abandon fréquent des propriétés. Ce n'est là qu'une hypothèse, mais que rend bien vraisemblable ce que nous avons dit des révisions du cens, qui, quinquennales d'abord, décennales au temps des empereurs, deviennent quinquennales jusqu'en 416.

(1) Lucas de Penna, sur la l. 2 de ann. G. Just.

(2) Dubos. Monarchie française liv. I cap. 12. — Ce système a cependant l'avantage d'expliquer l'existence des *superindictiones* qui eussent été ajoutées chaque année au principal comme nos centimes additionnels.

C'est par induction encore que nous devons chercher la date à laquelle était promulgué l'édit d'indictio. Plusieurs lois du code Theodosien frappent le diocèse d'Afrique de contributions extraordinaires : toutes sont datées de la veille des Kalendes d'avril(1). Or, une loi 8 *de extraord.* G. Th. nous apprend que les contributions extraordinaires étaient promulguées dans la loi d'indictio ; il est donc probable que l'édit était rendu au mois de mars de chaque année, c'est-à-dire six mois avant le commencement de l'exercice financier. Cet usage semble s'être perpétué en Gaule sous les Mérovingiens, et nous trouvons la même date pour les impôts des rois de la première race.

On sait que chaque préfecture de l'empire formait pour ainsi dire un état spécial dont le préfet communiquait avec l'empereur. Il est donc probable qu'un édit d'indictio particulier était rendu pour chacune de ces parties de l'empire. Plusieurs textes semblent confirmer cette hypothèse. En premier lieu le passage de l'action de grâces d'Eumène, déjà cité, et qui parle d'un impôt Gaulois « *Gallicani census.* » De plus, certaines lois emploient le mot *delegationes* au pluriel : « *quæ manu nostræ delegationibus inscribuntur* (2) » et « *Particularis delegationum notitia* » (3). Du reste l'empereur seul avait le droit d'ordonner la levée d'un impôt. Ni le pré-

(1) L. 29, de ann. L. 1. de indict. L. 26 de erog. milit. L. 64 de cursu publico. C. Th.

(2) L. 4 de ann. C. Just.

(3) L. 2 de Indict. C. Just.

sident de la province, ni la curie, sauf le cas d'urgence, ne pouvaient établir la moindre contribution sans l'autorisation du préfet du prétoire qui en rendait compte au maître (1). L'édit d'indictio contenait son approbation et l'inscription de la contribution spéciale jusqu'à concurrence de la somme sollicitée.

L'empereur, d'après les dépenses éventuelles de l'empire, fixait le total à demander à l'impôt et dans chaque préfecture, indiquait la prestation de chaque caput (2), le *modus indictionis*. Ce chiffre devait être écrit de la main impériale, pour que la terreur du sacrilège arrêtât les falsificateurs.

Le *modus indictionis* comprenait et l'impôt en argent, et l'impôt en nature; c'est du moins ce qui semble ressortir du texte d'Ammien Marcellin cité plus haut; en parlant de l'impôt des Gaules il dit qu'au départ de Julien les habitants ne payaient que sept solidi « *municipera universa complentes*. » Ces charges acquittées au moyen de sept solidi comprenaient évidemment les prestations en nature trop importantes pour être passées sous silence.

Il est même probable que, dans l'état de misère où se trouvait l'empire, et vu la rareté du numéraire, on pouvait s'acquitter à volonté en argent ou en nature. A l'édit d'indictio était jointe une estimation, dont les textes attestent l'existence, indiquant combien de boisseaux de blé, d'amphores de vin, de livres de vian-

(1) L. 2. Vecti. nov. inst. C. Just. — Le 7 de Extraord. C. th.

(2) Nov. 128 chap. I. Nov. de Pentapolis. Valentinien.

dé, représentait un solidus. La nouvelle 128 dit explicitement que la prestation en nature était évaluée en argent dans la cote. « *Indicantes quoque specierum æstimationem secundum mensuram in unoquoque loco tenentem.* »

Pour parvenir à la connaissance du contribuable l'édit d'indictio passait par une série de communications hiérarchiques. L'édit signé par l'Empereur était envoyé au chef-lieu de chaque Préfecture et insinué sur les registres des actes publics aussitôt après réception : Il n'était exécutoire qu'à cette condition. Puis le Préfet rendait un nouvel édit dans lequel il insérait une copie de l'édit impérial ; on l'affichait, par les soins du chef des officiales des bureaux du préfet, dans les endroits fréquentés, forum, marchés, et on le lisait dans les basiliques et les tribunaux (1).

Dans les bureaux du Préfet s'opérait la fixation du contingent de chaque diocèse : pure formalité d'ailleurs, puisque le nombre des capita et la somme exigée de chacun d'eux, étaient connus. Ces indictions diocésaines étaient adressées aux *vicarii* qui faisaient le même travail pour les provinces placées sous leur autorité, et envoyaient les délégations provinciales aux *præsides provinciarum* (2).

Au chef-lieu de la province, nouveau travail de répartition et envoi aux civitates, où une publication

(1) L. 20. C. Th. de épisc.

(2) Nov. 128. Chap. I.

nouvelle avait lieu et devait être achevée dans le délai de deux mois.

La confection des rôles (*adscriptio — partitio — distributio*) était confié, dans la cité, aux *principales* ou *decemprimi*, c'est-à-dire aux dix premiers décurions inscrits sur l'album (1). Ceux-ci cherchaient sur la matrice cadastrale le nom de chaque contribuable, le nombre de capita qu'il possédait et, pour obtenir sa quote-part, n'avaient qu'à les multiplier par le *modus indictionis*. Si le contribuable ne possédait pas un caput entier, comme chacun valait 1,000 aurei, on déterminait facilement la proportion au moyen de l'estimation qui accompagnait la *professio censualis*.

L'opération du *principalis* était donc fort simple, mais elle donna lieu à de grands abus : les *principales* s'entendaient pour se soustraire au fardeau de l'impôt et surchargeaient les pauvres gens que l'humilité de leur condition empêchait de réclamer : la fraude la plus ordinaire consistait à augmenter pour eux le *modus indictionis*. Pour faire disparaître ces abus on rendit les *principales* responsables du recouvrement de l'impôt qu'ils avaient intérêt dès lors à distribuer sur tous et selon les forces de chacun. En outre on permit à tout citoyen lésé, de poursuivre le *principalis* devant le *Judex provinciæ* ; des peines sévères lui étaient réservées, et même, par exception, des châtimens corporels, tels que le fouet. Le contribuable eut le droit de se faire

(1) L. 4 de Extraord. C. Th. — Salvien de Guben. Dei. liv. 5, chap I.

présenter le registre de répartition, la matrice cadastrale et les délégations de *l'indictio*. Tous ces moyens furent impuissants contre la vénalité et la corruption générale et on en vint, sans plus de succès d'ailleurs, à obliger le rector *provinciae* de vérifier tout le registre de répartition qu'il devait signer et approuver.

CHAPITRE VI

CHARGES ACCESSOIRES A L'IMPÔT FONCIER.

A côté de l'impôt foncier ordinaire (*ordinaria indictio*) qui fut payé jusqu'à la fin de l'empire et même sur la domination des Goths ¹⁾ en argent et en nature, nous trouvons dans les textes l'indication d'autres charges qui pèsent directement sur la terre et semblent avoir la même assiette que *l'indictio*. Ce sont les *superindictiones* et les *extraordinaria*.

Les textes sont peu explicites sur la nature de ces contributions accessoires : on a prétendu que les deux termes ne désignaient qu'une seule et même chose. Godefroy au paratitlon du titre *de extraordinariis* les embrasse sous la même définition. Plus loin, il est vrai, au commentaire de la loi 8 du même titre il avertit de ne pas le confondre.

Nous pensons avec la majorité des auteurs que les *superinditiones* et les *extraordinaria* désignaient des

(1) Cassiodore Variar. XII 23.

charges absolument différentes. Plusieurs textes opposent formellement les unes aux autres. Ainsi la loi 5 de *extraordinariis* C. Th. exemptant les terres du domaine impérial de tous les impôts s'exprime ainsi : « *Privatas res nostras ab universis muneribus sordidis placet esse immunes; neque earum conductores nec colonos ad sordida, vel extraordinaria munera, vel superindictiones aliquas conveniri.* » De même la loi 40 de *episcopis* dit: « *Nihil extraordinarium ob hac superindictum re flagitetur.* » Et la loi 2 de *indict.* qui décide que tout le monde doit payer la *superindictio*, quel que soit le privilège dont on ait joui auparavant. Elle ajoute que ce qui sera payé comme *superindictio* ne doit pas être regardé comme un *munus extraordinarium*.

En quoi différaient ces deux impôts ? Nous sommes réduits ici à de simples conjectures. N'y a-t-il de différence que sous le rapport des immunités qui accordées par les *extraordinaria* en s'étendaient pas aux *superindictiones* ? La loi 2 de *indict.* semble le dire.

Pourtant une opinion plus accréditée, et plus vraisemblable peut-être, assimile la *superindictio* à nos centimes additionnels et en fait un véritable supplément à l'impôt foncier, comme le taillon fut ajouté à la taille. Le montant du principal de l'impôt, fixé par la coutume n'eût pas varié (ainsi que le montrent les épithètes de *solita*, *prisca consuetudo*) ; mais lorsque le budget se trouvait en déficit, on eût comblé le vide à l'aide de cet augment de tribut, dû par tous ceux qui payaient le principal.

Quant aux *munera extraordinaria*, ce sont aussi des impôts exceptionnels, « *pro rerum necessitate* » (1) imposés dans des cas spéciaux et revêtant le caractère de réquisitions forcées. Ils sont proportionnels aux besoins qui les font établir ; si le produit n'en a pas été absorbé, on l'impute à la décharge du contribuable pour l'année suivante (2). La guerre était la cause ordinaire de ces réquisitions. Plusieurs constitutions d'Arcadius et Honorius décrètent des *extraordinaria* pour subvenir à l'entretien des troupes destinées à pacifier l'Afrique révoltée (3).

Enfin, dernier caractère qui les distingue de la *superindictio* : les *extraordinaria* ne pesaient que sur certaines classes de personnes, et dans certaines portions de pays.

Des besoins subits, extraordinaires ont été sans doute l'origine de ces impôts : leur nom en est la preuve. Mais la commodité de ces ressources les fit devenir usuelles et, vers la fin de l'empire nous voyons les *extraordinaria* alimenter une foule de services réguliers, et devenir une charge écrasante pour les peuples. Les services publics guerre, marine, travaux, postes sont alimentés par ce moyen : les curies imitent le gouvernement et, malgré les efforts des empereurs, les villes s'embellissent de monuments construits à l'aide des corvées des habitants forains.

(1) L. 2 de Decur. et silent. C. Th.

(2) L. 1 de Indit. C. Th.

(3) L. 26 de erogat. milit. ann. C. Th. — L. 63 de cursu public. C. Th. — L. 28 de suscept. C. Th. — L. 1 de Indict. C. Th.

Les *extraordinaria* se subdivisent en deux classes selon la qualité des personnes à qui on les peut imposer. Les *extraordinaria* proprement dits sont la charge de tous les citoyens : les *sordida* ou *vilia munera* ont, comme l'indique leur nom, un caractère humiliant qui ne permet d'en frapper que les personnes d'une humble condition. Du reste identité de cause et d'établissement : les textes les confondent souvent et cela en parfaite connaissance de cause. Après avoir enlevé à un certain nombre de *vilia munera* leur caractère infime, Valentinien finit par déclarer dans sa novelle 21 qu'aucune imposition ne serait désormais considérée comme *vile munus*. C'était un moyen d'augmenter le nombre des contribuables. Pourtant sous Justinien la distinction réapparaît.

Nous nous bornerons à une revue rapide de ces charges, dont l'énumération se trouve tout au long au Code Théodosien, dans les lois 14-15-18 de *Extraord. vel sordid.* Nous voulons seulement montrer comment on en était arrivé à suffire à presque tous les services publics par le moyen de réquisition.

On subvenait, au moyen des *extraordinaria*, à l'approvisionnement de la maison impériale, aux voyages des magistrats provinciaux, aux frais des représentations du cirque et des théâtres, aux logements des militaires.

Des *sordida* on tirait plus encore.

L'administration des travaux publics avait à sa disposition :

1° *L'Operarum et artificium præbitio*. Réquisition d'ouvriers ;

2° Le *Calceis coquendæ obsequium*. Cuisson de chaux pour la construction des édifices publics ;

3° Les *Adjuvamenta*. Prestation de chariots et voitures pour transporter les matériaux ;

4° La *Carbonis præbitio*. Fournitures du charbon destiné aux mêmes usages ;

5° *Publicarum vel sacrarum ædium construendarum cura*. Obligation de contribuer à la construction des édifices publics et sacrés ;

6° *Viarum et pontium sollicitudo*. Obligation de construire et de réparer les routes et les ponts, et de fournir les matériaux nécessaires.

L'administration des postes, ou *cursus publicus* pouvait exiger :

La *Paravedorum et parangarum præbitio*. Réquisition de chevaux de selle et de voitures.

Les transports à grande vitesse effectués sur les grandes routes donnaient lieu aux *Veredi*.

Les transports sur les chemins stratégiques, ou sur les chemins de traverse se nommaient *paraveredi*.

Les réquisitions de bœufs et de mulets étaient dans le premier cas appelés *Angariæ*, dans le second *parangariæ*.

L'administration des finances recourait à la *Collatio sumptuum* pour subvenir aux frais de route de ses fonctionnaires, et des légats envoyés dans les provinces par l'empereur.

L'administration que l'on pourrait comparer à l'Assistance publique pouvait exiger, l'*Hospitalium domorum cura*, ou entretien des maisons hospitalières.

La marine se faisait fournir les bois nécessaires aux constructions navales par la *materiae præbitio*.

Enfin la guerre, plus que tout autre, abusait des sordida. Nous trouvons établis pour elle :

1° Le *Panis excoctio et obsequium pistrini* : Obligations de faire cuire le pain pour le passage des troupes.

2° La *Conficiendi pollinis cura*: Obligation de moudre le blé.

3° La *Lignorum præbitio* : Fournitures de bois nécessaire à la fabrication des flèches.

4° La *tabulatorum Præbitio* : Fourniture des poutres en usage dans l'armée.

5° La *Ferraria et l'æraria præbitio* . Fournitures de fer et de cuivre.

6° Enfin, institution caractéristique du Bas-Empire, le *Capituli et temonis necessitas*, devait fournir des défenseurs : l'armée se recrutait par voie de réquisition. Tout propriétaire était tenu de cet impôt en proportion de l'étendue de terre qu'il possédait. On appelait *Capitulæ functio*, la prestation même de l'homme, et *Temonaria functio* le prix versé pour se libérer de cette prestation.

Ainsi le service militaire qui avait commencé par être personnel et obligatoire était devenu une charge pesant sur la terre. L'évolution n'eût rien que de normal : les citoyens de l'empire ayant abandonné tous leurs droits

à l'Empereur, à charge d'être débarrassés des devoirs civiques, préféraient défendre l'Etat de leur bourse plutôt que de leur personne, et l'on vit bientôt les fortunes privées protégées par ceux qui avaient le moins d'intérêt à les conserver : les colons et les esclaves.

Le nombre d'hommes à fournir était, avons-nous dit, proportionnel au nombre de capita possédés. Le maître ne pouvait servir en personne : il fournissait un colon, un client ou un esclave qu'il affranchissait préalablement. Si l'Etat avait besoin d'argent plutôt que d'hommes, il autorisait l'*adhæratio*, terme général pour désigner la transformation en argent d'un impôt réclamé en nature. Le prix du conserit varia suivant les époques et nous le voyons, dans diverses constitutions s'élever de 25 à 30 solidi sans compter les frais d'équipement qui montaient à 6 solidi. Si le propriétaire ne possédait pas le nombre de capita nécessaires pour fournir un homme, il payait sa quote-part de l'*aurum tironicum*, on se réunissait à ses voisins pour donner au fisc un soldat (1).

C'est d'après ce déplorable procédé que fut recrutée en partie l'armée romaine qui ne sut pas résister aux barbares. Ces impôts furent le vice de la fiscalité romaine : plus lourds, aussi impopulaires que les corvées du moyen-âge, ils deviennent insupportables par l'arbitraire et la tyrannie avec lesquels ils furent exigés.

Les empereurs tentèrent à plusieurs reprises d'en-

(1) Voir le titre entier. De tiron. C. Th.

rayer le mal. La répartition, d'abord livrée aux décurions leur fut retirée; on la confia au *rector provinciae*, comme cela avait eu lieu déjà pour l'impôt ordinaire.(1)

Il fait lui même, l'*adscriptio*, et en écrit de sa main les dispositions fondamentales; il réclame les *extraordinaria* aux contribuables d'après leur fortune, en commençant par les plus riches, et mentionne enfin qu'il a relu le travail de répartition, par la formule: « *recognovi* » (2).

Ces minutieuses dispositions ne suffisent pas et Juliens dans les lois 7 et 8 De extraord. fait défense à tout juge de province de lever aucune imposition; l'empereur seule se réserve ce droit. Le préfet du prétoire peut en cas d'absolue nécessité, imposer une contribution, à charge d'en référer à l'empereur. Mais les lois nombreuses édictées par les successeurs de Julien, prouvent, par le renouvellement même de ces prescriptions, qu'elles sont inutiles, et que le mal est irrémédiable.

(1) Lois 3 et 4 De extraor. C. th.

(2) Loi 4. De extraord, C. th.

CHAPITRE VII

IMMUNITÉS. — INDULGENTIÆ

Au temps de la République et des premiers empereurs la loi romaine admettait et proclamait l'égalité de tous devant l'impôt. L'immunité était exceptionnelle ; le rang n'y donnait pas droit et l'équité seule pouvait la faire obtenir. « *Tributa non personnis, sed rebus indici solent.* » (1) Telle est la maxime qu'invoquent à chaque instant les empereurs.

Malheureusement ce principe fondamental de notre organisation financière moderne n'était, en pratique, rien moins qu'appliqué. Les exceptions deviennent commune dans l'Empire décadent, et, à partir de Dioclétien des immunités sans nombre sont accordés, non plus aux terres, mais aux personnes et pour les causes les plus injustes.

On peut classer ces *indulgentiæ* en trois catégories selon les impositions dont elles déchargeaient le contribuable.

(1) Ulpien. L. 1 pr. fr. de vac et excus. D.

Les premières délivraient de l'impôt foncier lui-même et par suite des charges accessoires.

La seconde des *extraordinaria*, et en même temps des *sordida*.

La troisième des *sordida* seulement.

Si nous examinons les personnes à qui les *indulgentiæ* sont accordées, nous pourrions établir une classification et distinguer 1° les exemptions particulières, 2° Les exemptions générales. Nous nous occuperons d'abord des premières.

La première classe d'*indulgentiæ*, comprenant la décharge de tout l'impôt terrien était rare : nous la voyons accordée pourtant aux vétérans pour les terres qu'ils recevaient de l'Etat, et comme complément de la récompense due à leurs services (1).

L'Eglise sût arracher le même privilège à Constantin. Mais cette faveur lui fut bientôt retirée, comme le montrent les plaintes des évêques réunis en 360 au concile d'Ariminum (2). On ne lui laisse que l'exemption des *extraordinaria* et des *sordida*.

La seconde classe d'*indulgentiæ* est accordée aux membres du clergé, aux sénateurs (2) aux *illustres*, à de nombreux dignitaires; préfets du prétoire, *rectores provinciarum*, officiers de la garde impériale, aux emphyteotes des biens du fisc, aux médecins, aux professeurs (4).

(1) L. 2, 3, 9. De Veter. C. Th.

(2) L. 13 de episcopis et clericis. C. Just.

(3) L. 4 de dignit. C. Th.

(4) L. 6, 22, 23, de extraord. — L. 2 de Coll. fond. patrim. vel emphyt. — L. 3 de medicis et profess.

L'utilité obligea à en décharger aussi les *navicularii* corporation de bateliers grevés de l'obligation de transporter à Rome et à Constantinople les blés nécessaires à la nourriture du peuple.

Etaient exempts par le même motif les possesseurs de champs traversés par des aqueducs d'utilité publique, à charge de les entretenir en bon état, et les cultivateurs occupés à labourer et à ensemençer; pour ceux-ci le privilège n'était que temporaire.

La dernière classe d'*indulgentiæ* ne comprend que l'exemption des *sordida*. En profitaient quelques fonctionnaires d'ordre inférieur; les *notarii*, les *cubicularii*, et depuis 347 les peintres (1). Nous trouvons au sujet de ce dernier privilège, d'apparentes contradictions qui l'élargissent ou le restreignent arbitrairement. Mais il ne faut pas oublier que les besoins du fisc étaient le seul principe financier du Bas Empire; au gré de l'empereur, les impôts prenaient le caractère d'*extraordinaria* ou de *sordida* frappant un nombre plus ou moins considérable de contribuables.

A côté de ces immunités accordés à des catégories de personnes, il en était d'autres, purement individuelles, dont s'occupe tout un titre du code Theodosien (2). L'empereur concédait gratuitement des terres et les exemptait de tout impôt. C'étaient généralement des terres stériles qu'on cherchait ainsi à rendre à

(1) L. 15, 18, de *extraord. C. Th.* — L. 4 de *excusat. artific. C. Th.*

(2) De *collat. donatar. vel relevat. possessionum. C. Th.*

l'agriculture. Mais souvent le successeur regrettait les ressources dont s'était privé l'empereur précédent. Il frappait des terres d'une imposition spéciale, ordinairement du cinquième de leur revenu. Valentinien tenta même une révocation générale de toutes les concessions obtenues par pure faveur : il ne put y parvenir et fut obligé de se contenter de l'impôt.

Ces privilèges sont en général personnels, accordés à l'individu seul qu'on veut récompenser ou honorer ; pourtant dans quelques cas (vétérans. peintres) la femme et les enfants y participent.

D'autres privilèges sont réels, c'est-à-dire concédés à des portions territoriales de l'empire.

Nous ne citerons que pour mémoire la persistance du *jus Italicum* dont nous avons parlé plus haut, Les documents ne nous permettent pas de savoir si l'exemption qu'il procurait était totale ou partielle.

Mais la cause la plus ordinaire de ces mesures générales était l'*inspectio* qui démontrait que telle cité, dévastée par un fléau, tel territoire abandonné par ses habitants ou ravagé par les barbares était dans l'impossibilité de fournir l'impôt. L'empereur accordait alors une *indulgentia*, ordinairement par une diminution fictive du nombre de capita pris au cadastre. C'est ainsi que nous voyons les Eduens déchargés de 7,000 capita ; la Campanie dégrèvée en 395 de 528,042 capita, l'Afrique proconsulaire de 5,700 centuries et 144 jugères $1/2$, la Byzacène de 7,615 centuries et de 3 ju-

gères 1/2 (1). Pour empêcher la fraude des fonctionnaires et perpétuer l'immunité, l'empereur ordonnait parfois que les registres seraient brûlés.

D'autres dégrèvements s'opéraient en diminuant la quote-part d'impôt de chaque caput : ainsi Julien abaisse les impôts de la Gaule de 35 solidi à 7 solidi. Alexandre Sévère diminue l'impôt de tout l'empire dans de telles proportions qu'il ne paie plus que le vingtième, puis le trentième de ce qu'on payait sous Héliogabale (2).

Enfin une franchise absolue était le partage des terres de l'empereur, sur le prétexte peu justifié que leurs produits étaient consacrés aux besoins et au bonheur du peuple romain.

(1) Voir à ce sujet la loi 6 de collat. don. vel relev. *possessionem*. — Id. L. 2 et 13 de indulg. C. U.

(2) Ces chiffres, rapportés par Lampride : *in Alex. sev. cap.* 39 nous semblent tellement extraordinaires que nous sommes tentés de croire à une altération du texte ou à une exagération de l'auteur.

CHAPITRE VIII

MONTANT DE L'IMPOT FONCIER ROMAIN EN GAULE

Parmi les textes que nous avons eu l'occasion de citer au cours de cette étude, quelques-uns semblent nous donner avec précision la somme qui était demandée à chaque caput de l'empire. Malheureusement ces chiffres diffèrent beaucoup entre eux. C'est ainsi que la novelle de Majorien fixe à deux solidi et demi le montant de la contribution foncière, tandis qu'Ammien Marcellin nous dit que chaque caput des Gaules payait 25 aurei avant Julien et 7 aurei après le départ de cet empereur. D'où proviennent ces énormes divergences ? Quelles impositions comprenaient ces sommes ? Aucun autre document n'est venu éclairer la question.

Cependant des auteurs érudits et sagaces ont tenté avec ces faibles ressources, d'évaluer numériquement le budget de l'empire. Nous devons citer ici le fruit de recherches plus remarquables peut-être par leur ingéniosité que par le résultat qu'elles ont permis d'atteindre. MM. de Savigny et Dûreau de la Malle sont les auteurs des deux théories principales que nous allons exposer. M. de

Savigny a pris pour base de son calcul les chiffres fournis par l'action de grâce d'Eumène que nous avons citée plus haut (1). D'après ce texte le territoire des Eduens contenait 32,000 capita et Constantin le dégrève de 7,000, Or Gibbon, dont M. de Savigny adopte les conclusions, évalue le territoire des Eduens au 48^e de la France actuelle, qui contenait par conséquent 1,529,000 capita après le dégrèvement de Constantin.

D'autre part, M. de Savigny accepte pour le chiffre d'impôt fourni par chaque caput, les données d'Ammien Marcellin : avant Julien la Gaule eût donc payé 577,962,000 francs et après Julien 162,074,000 fr., si la valeur du *solidus* était égale à 13 francs comme le croit notre auteur.

La novelle de Majorien restait incompatible avec ce système : en prenant comme base les 2 solidi 1/2 qu'elle dit être demandés à chaque caput, on arrivait seulement à 57,575,975 fr. d'impôt pour toute la Gaule. Une telle divergence entre les deux évaluations resta inexpiquée jusqu'à M. Dureau de la Malle qui, s'appuyant sur les mots « *universa munera complentes* » que contient, le texte d'A. Marcellin, crut pouvoir affirmer que les chiffres donnés par cet auteur devaient représenter toutes les contributions auxquelles la terre était soumise.

La critique de ces deux systèmes est aisée. Le calcul de Gibbon n'est qu'approximatif, et alors même que le

(1) Themis X. p. 518 et seq.

territoire des Eduens eut été exactement la quarante-huitième partie de la France, rien ne prouve que le reste du territoire eût contenu exactement la même proportion de capita : on sait, en effet, que ceux-ci étaient des unités de valeur et non de superficie. La contribution de 25 solidi pour 1,000, absorbant à peu près tout le revenu foncier est trop écrasante pour avoir pu constituer un impôt régulier : il ne faut point la prendre pour base. Quant à la novelle de Majorien, l'évaluation n'y est point posée d'une façon formelle et absolue ; de même les mots « *universa munera complentes* » n'ont point le sens précis que M. Dureau de la Malle a voulu leur donner.

En résumé nous ne croyons pas qu'il soit possible, avec les documents qui nous sont parvenus, d'arriver à une estimation même approximative, des revenus de l'empire Romain.

CHAPITRE IX

CONSIDÉRATIONS ÉCONOMIQUES

L'historique que nous avons fait de l'impôt foncier a montré par quel travail lent, mais incessant, par quelle volonté ininterrompue, Rome était arrivée à posséder le système financier que nous avons essayé de dépeindre. Pendant la période de lutte, nous avons vu la République s'efforcer d'asseoir et de faire tolérer sa conquête, en respectant partout les institutions des peuples vaincus. Elle change le moins possible leur organisation politique, n'aggrave pas leur condition : leurs impôts nationaux sont conservés ; seules, quelques contributions de guerre s'y ajoutent en cas de résistances trop vives. Donc pas d'unité dans les contributions : tel pays est soumis à la dîme, tel autre donne de l'argent ; pour l'un c'est un tribut, pour l'autre un fermage, pour un troisième un véritable impôt.

A partir d'Auguste la période de conquête est achevée : il faut donner l'unité au monde romain : ce sera le travail de l'empire. Les peuples sont soumis, malléa-

bles, on peut sans crainte de révolte briser leurs coutumes, leur imposer la volonté romaine. Et d'abord on procède au mesurage des territoires conquis : les agri-mensores sortis des écoles de Rome, se mettent à l'œuvre, et construisent le cadastre sans rencontrer de résistances. Puis le progrès d'unification continue : les contributions en nature sont en majorité remplacées par le paiement en argent : les refections du cadastre se succèdent fréquemment, enfin l'institution du Caput et le capital foncier pris comme base achèvent le perfectionnement à l'époque de Dioclétien.

Si prenant alors cet impôt, nous en étudions le mécanisme théorique (sans nous occuper de son fonctionnement, qui fut toujours fort imparfait), nous trouvons une institution vraiment remarquable, complète, et conforme en beaucoup de points, aux principes économiques modernes.

L'impôt était assis sur le capital, c'est-à-dire la valeur vénale de la terre, la preuve en est dans les expressions même des auteurs (1) et dans les renseignements exigés des propriétaires. C'est là une base que nous avons abandonnée sans raison peut-être car elle devient d'autant meilleure qu'un pays est plus morcellé et que les mutations y sont plus fréquentes. Si le territoire de l'Empire ne réunissait pas ces conditions du moins l'assiette de l'impôt y était plus large, moins instable que chez nous ; l'établissement du caput en

(1) Hygnius. — De limit. const., p. 198 Ed. Gœes. — Voy. nov. de Majorien citée plus haut

était facilité. Le capital foncier était déterminé avec une exactitude parfaite ; l'arpentage, la déclaration des contribuables, la discussion contradictoire entre eux et les agents du fisc étaient des garanties d'absolue perfection ; nous avons vu avec quel soin méticuleux les opérations étaient conduites, les censitores comptant jusqu'aux pieds d'arbres ; des péréquations et des réfections fréquentes tenaient le cadastre au courant des changements et mutations.

La répartition n'était pas moins bien conçue : faite par des fonctionnaires de même ordre, sortis des mêmes écoles, travaillant sous une direction unique, les évaluations devaient être à peu près proportionnelles dans tout l'empire ; une péréquation presque parfaite devait exister entre les provinces et les subdivisions inférieures ; le cadastre pouvait donc servir à tous les degrés de la répartition, depuis la préfecture jusqu'à l'individu, alors que chez nous il ne sert qu'à la répartition entre les contribuables. La répartition s'opérait d'une façon toute simple, dans les bureaux du préfet, du recteur de la province et des vicarii : il suffisait de diviser le total demandé à chaque circonscription par le nombre de capita qu'elle contenait.

On avait donc tiré du cadastre toute l'utilité qu'il était susceptible de donner ; son exactitude était reconnue telle qu'il servait de preuve de propriété et faisait foi en justice.

Mais l'institution la plus originale et la plus savante du système, celle qui permit de donner à l'impôt une sou-

plesse et une précision remarquables fut l'adoption du *caput*. En groupant toutes les terres en unités de valeur, en demandant à chacune une somme égale, on donnait à l'impôt, en somme de répartition, tous les avantages de l'impôt de quotité. Rien de plus simple dès lors que son fonctionnement : on sait, par expérience, que la terre peut fournir telle somme maxima : le budget des dépenses s'élève à tant ; il suffit de diviser cette somme par le nombre de capita pour avoir la quotité de l'impôt de chacun d'eux. Le taux est-il trop élevé on le diminue et on demande le supplément à quelqu'autre impôt : les besoins sont-ils considérables on élève le *modus indictionis*. Celui-ci pouvait varier avec les préfectures et les provinces suivant qu'elles étaient prospères ou éprouvées par des fléaux.

La certitude de l'impôt, seconde règle d'A. Smith était réalisée par la publication de l'édit d'*indictio* : chacun connaissant le nombre de ses capita savait immédiatement ce qu'il aurait à payer ; le contribuable pouvait d'ailleurs se faire présenter le registre des répartitions et la matrice cadastrale.

A tous ces points de vue l'impôt foncier était une institution rationnelle et parfaitement conforme aux principes économiques ; mais sous d'autres rapports il n'était pas sans donner prise à la critique. Nous savons que le paiement de l'impôt se fit progressivement en argent : cependant on abolit jamais complètement les prestations en nature. Au Bas-Empire, le numéraire était devenu rare ; les mines n'étaient plus exploitées

par suite des incursions des barbares ; le frai, les enfouissements, les pillages avaient réduit des trois-quarts, suivant M. Dureau de la Malle, la masse des métaux précieux ; on fut obligé de permettre l'acquittement de la dette fiscale à volonté en argent ou en nature. Or c'est là un expédient déplorable ; la fraude devient plus facile, le revenu de l'Etat plus incertain, les intermédiaires plus nombreux et plus difficiles à surveiller ; les variations du prix des denrées amenèrent l'édit du maximum.

L'impôt n'était pas voté, il dépendait de l'unique volonté du prince ; sa grande élasticité qui eût été une qualité dans un pays de liberté, fut cause d'énormes abus. L'empereur ne savait pas résister au désir d'accroître ses revenus par exagération du *modus indictionis*, ou de se créer une popularité factice, en l'abaissant d'une façon exagérée. C'est ainsi que nous avons vu Julien réduire de 25 à 7 solidi l'impôt des Gaules, et Alexandre Sévère réduire, dit-on, au trentième l'impôt d'Héliogabale (1).

Enfin le pire fléau de la fin de l'Empire, c'étaient les corvées dont nous avons montré le nombre exagéré. Plus la misère augmente, plus le trésor de l'Etat s'épuise, plus ces charges se multiplient et pèsent sur le pauvre qui seul est atteint. On connaît les inconvénients de ce mode d'impositions : travaux coûteux et

(1) Ces chiffres sont tellement exagérés que, comme nous l'avons dit, nous inclinons à croire à une altération des textes.

mal faits, vexations pour les travailleurs, gêne considérable pour l'agriculture.

Si nous passons de la théorie de l'impôt à l'examen de son application, le tableau change totalement : inventé, semble-t-il, pour un peuple libre (discussions contradictoires avec les agents du fisc, déclarations du contribuable, recouvrement par les citoyens, etc...) le despotisme en vicia complètement la savante conception : Ses plus grandes qualités deviennent des défauts entre les mains des agents corrompus d'une administration tyrannique.

L'assiette sur le capital pêche en un point : si l'impôt n'est pas modéré, s'il n'est pas entièrement acquitté avec le revenu, on s'expose à tarir les sources mêmes de la richesse. C'est ce qui arriva lorsque l'Empereur augmenta déraisonnablement de *modus indictionis* : de là l'abandon des terres, la fuite des contribuables.

La confection et la réfection du cadastre sont une source de vexations odieuses : les habitants doivent venir de fort loin trouver les agents impériaux : les discussions contradictoires se terminent au milieu du bruit des coups, du sifflement des fouets et à la lueur des bûchers. Le contribuable est désarmé devant le censitor, et sa crainte est telle qu'à son approche il abandonne son champ et sa famille et souvent passe chez les Barbares.

La répartition au dernier degré accordée d'abord à quelques villes comme franchise municipale devient, avec le principe de la solidarité, une charge intoléra-

ble. On fuit l'honneur d'être curiale : il est imposé de force, devient héréditaire, est décerné à titre de peine !

Pour échapper à la responsabilité, le curiale surcharge les contribuables sans défense, épargne les *potentes*. De même les censitores, les inspectores font le trafic des grâces qu'ils peuvent accorder, vendant les immunités, écrasant le paysan pauvre ou honnête. En haut, les magistrats supérieurs donnaient l'exemple de la corruption : Loin des yeux de l'empereur dont la clémence pour les exactions leur est d'ailleurs connue (1) ils imposent aux populations les prestations les plus arbitraires ; tantôt ils se font payer en argent les prestations en nature, puis réclament celles-ci à d'autres contribuables : tantôt ils emploient les corvées à leurs plaisirs ; tantôt enfin, bravant les défenses du prince, ils établissent des impôts qui ne sont pas dus, les transportent d'une province à l'autre, ou altèrent le chiffre de la somme demandée au caput

Tel est le spectacle que nous révèlent les stériles constitutions du Code Théodosien et que nous peignent Ammien Marcellin, Lactance, Lampride, Zozyrne, etc. On conçoit dès lors le découragement qui semble s'être emparé du monde vers le quatrième siècle, les suicides, les infanticides, l'abandon des terres par les petits propriétaires fonciers qui jadis furent la force et la santé de Rome. De là aussi la grande crise économique du temps de Dioclétien la formation de véritables

(1) Dion Cassius I, 54.

royaumes indépendants au sein de l'Empire, les révoltes terribles qui, comme celle de Bagaude en Gaule, désolèrent les provinces, et enfin le peu de résistance que devait offrir aux coups des Barbares le grand corps désagrégé de l'empire Romain.

DEUXIÈME PARTIE

Assiette et répartition de l'impôt foncier depuis la conquête franque jusqu'en 1789

CHAPITRE I

ÉTABLISSEMENT DES FRANCS EN GAULE. PERSISTANCE DE
L'IMPÔT FONCIER SOUS LES MÉROVINGIENS

L'histoire de l'impôt, aux temps que nous abordons est des plus obscures. Les documents sont rares et sujets à caution. L'émouvant spectacle de l'agonie de Rome n'a fait naître aucun Tacite parmi les populations de l'Empire, pourtant lettrées encore et amoureuses des choses de l'esprit. Le grand historien des Gaules n'écrit que lorsque de nouveaux temps sont commencés, et il faut ajouter peu de foi aux œuvres

déclamatoires et passionnées des derniers écrivains romains. A défaut d'histoire, les légendes n'ont pas manqué autour de nos origines nationales, et le siècle dernier n'a vu dans l'étude de celles-ci qu'un prétexte à systèmes où l'esprit de parti domine l'esprit scientifique.

Nous ne voulons parler que pour mémoire des thèses, toute de circonstance de Boulainvilliers, de Montesquieu, de Mably et même de Dubos (1) qui ne cherchaient, dans leurs études historiques, que des arguments à des thèses politiques : « Les principes de Mably » ont été adoptés par tous ceux qui n'ont point l'âme « servile, les bons citoyens, tous les Français qui » aiment encore la patrie » disait l'abbé Brizard en prononçant l'éloge de Mably. Une œuvre historique qui mérite de pareilles louanges est condamnée ; et, tout en offrant à ces précurseurs l'hommage que nous leur devons pour avoir dirigé les esprits vers l'étude de nos origines, nous croyons inutile d'exposer et de discuter leurs systèmes, aujourd'hui universellement abandonnés.

Tout autres sont les travaux de notre siècle. Depuis la révolution accomplie dans la critique historique, d'éminents écrivains, remontant patiemment aux sources, ont réussi à dégager notre histoire des légendes et

(1) L'abbé Dubos, raillé cruellement par Montesquieu, s'approcha pourtant plus que lui de la vérité. Si ses procédés de critique sont discutables, ses conclusions sont en partie adoptées aujourd'hui : MM. Petigny et Fustel de Coulange ont soutenu la même thèse que lui par la méthode moderne.

des systèmes empiriques. Les noms de Montlosier, Thierry, Guizot, Lehuierou, Guérard, F. de Coulanges, nous sont de sûrs garants d'érudition profonde et d'impartialité. Si la clarté ne s'est pas faite encore entièrement, cela tient au sujet même, à l'époque pleine d'anarchie et de confusion d'où sortirent les institutions de la France monarchique.

On s'est longtemps représenté l'invasion des Barbares dans l'Empire, comme une avalanche subite d'hommes sauvages, se ruant brutalement sur une population civilisée, renversant et détruisant tout, puis bâtissant de leurs mains malhabiles un édifice nouveau où les matériaux de l'ancien sont à peine reconnaissables. C'est cette opinion que Dubos combattit : poussant à l'extrême la doctrine contraire, il soutint que les barbares n'étaient entrés en Gaule qu'en qualité de soldats de l'empire, soldats indisciplinés du reste, qui peu à peu, et sans secousse, s'étaient affranchis de la tutelle impériale et avaient fini par supplanter leurs maîtres. Aujourd'hui une opinion moyenne commence à prévaloir.

D'abord, les barbares du V^e siècle, ceux d'Ammien Marcellin et d'Orose, ne sont plus les barbares des Commentaires de César : le nom seul a persisté, mais cinq cents ans de contact avec Rome les ont façonnés et adoucis. Il y eut des invasions, il est vrai : à certaines époques, des troupes plus ou moins nombreuses d'hommes du nord ont fait irruption dans l'empire, mais il y eut plutôt et surtout infiltration.

Dès le troisième siècle, l'empire, par sa volonté propre, se remplit de barbares. Pour remplacer les laboureurs, les colons envoyés aux fruitières, on transporte sur le territoire romain, des tribus entières de Germains. La Gaule est couverte de Lètes : au commencement du cinquième siècle, la *Notitia* nous la montre parsemée de colonies franques, suèdes, taïfales, sarmates, allemandes, bataves. Le barbare est colon, fermier, domestique : « Il n'y a presque pas une seule de nos familles, dit l'évêque Synésius, qui n'ait quelque Goth pour serviteur; dans nos villes le maçon, le porteur d'eau, le portefaix sont Goths » (1).

Ces agglomérations, moins dociles que les Gallo-Romains, échappent dès qu'elles le peuvent au joug pesant de l'administration : une foule de petits centres indépendants se forment qui croissent en nombre et en étendue et ne laissent plus pénétrer sur eux l'*exactor*, détesté. Séduit par la liberté relative dont on y jouit, le Gallo-Romain se joint à eux, et on voit les villas, les castella, les cités se fondre dans un district barbare et échapper à l'autorité de l'Empereur. Tout ceci explique le peu de résistance qu'éprouvèrent les incursions de bandes relativement assez faibles, le peu de trouble que le renversement de l'Empire semble causer aux provinciaux, et pourquoi les documents ne parlent pas de ces résistances désespérées, de ces luttes suprêmes qui se produisent, au moins localement, dans un pays envahi de vive force.

(1) Vopiscus (Probus 15) « *Barbari vobis arant, vobis serunt.* »

Lorsque, en 476, Odoacre met fin à l'empire d'Occident, la secousse ne semble pas violente, et la Gaule, habituée déjà à vivre d'une vie indépendante sous des dominations diverses dut s'apercevoir à peine de la déposition du dernier des empereurs. Il est donc improbable que les derniers envahisseurs, trouvant dans la Gaule des compatriotes et des alliés, aient été obligés de recourir à une conquête brutale et aient brisé d'un coup les rouages respectés d'une administration dont les premiers occupants pouvaient leur enseigner le maniement et l'utilité. On sait du reste combien les chefs barbares, et en particulier Clovis, étaient admirateurs des formes romaines, et quel prix ils attachaient aux titres honorifiques de l'Empire. On peut donc induire a priori de ces circonstances, que les principaux moyens d'administration et en particulier l'impôt, subsistèrent après l'établissement des Francs. C'est ce que les textes vont nous démontrer.

En premier lieu nous trouvons péremptoirement attestée l'existence de presque tous les impôts indirects romains et des charges accessoires de la terre : Le *portorium* subsiste (Vit. Dag. reg. 18). Marculfe nous a conservé la formule de la *tractoria* (1). L'impôt sur les mines (Vit. Dagot. reg. 40), l'impôt sur les pâturages et forêts (Greg. Tur. De mirac. S. Julian. 17) et les corvées demeurent en usage. Seuls, le *chrysargyre*, ou impôt sur les professions, et le *tirorum præbitio* ont dis-

(1) Baluze, t. II, p. 381.

Cormeray

paru. Pour le premier c'est la conséquence nécessaire de la décadence de l'industrie; par le second, sa transformation en impôt personnel vient d'une coutume germanique : tout germain était soldat et devait suivre son chef. (Capit de 807 et édit. de Pistes 864).

Si nous passons aux impôts directs nous trouvons affirmée dans les textes, d'une façon non moins certaine, la persistance de la *plebeia capitatio* : c'est déjà une forte présomption en faveur de l'existence de l'impôt foncier, les deux institutions se complétant l'une l'autre.

Mais, pour ce dernier, les documents ne sont pas moins explicites : on trouve à chaque page les mots *census*, *tributum*, toute la terminologie fiscale romaine, dans Grégoire de Tours. Il n'y eût même aucune interruption générale dans les perceptions, et de fait, pourquoi les rois Francs, amis du faste, ayant de grands besoins d'argent pour récompenser leurs fidèles ou acheter leurs ennemis, eussent-ils dédaigné le plus grand moyen de s'en procurer ? Si le mécanisme semblait trop compliqué à leurs compatriotes, les fonctionnaires romains étaient tout prêts ; « jamais la bureaucratie n'a fait défaut à une administration quel qu'en soit le directeur » (1). Avant Clovis les impôts sont déjà perçus (*Fredegaire epitome XI*, cite une remise d'impôts). Sous Clovis nous voyons une remise d'impôts accordée à l'église d'Orléans sur les instances du Concile de 511,

(1) Clamageran. Hist. de l'impôt, 1^{re} partie.

réuni en cette ville (1). C'est évidemment d'une remise d'impôt foncier qu'il s'agit les termes *agrorum immunitas*, le prouvent.

D'après un diplôme rapporté par Dom Bouquet (t. IV, p. 616), le même roi cède au monastère de Micy des terres qui lui appartenaient entre la Loire et le Loiret, avec dispense de tribut, de péage, et de toute perception fiscale: *Et quidquid est fisci nostri, intra fluminum alveos per sanctam confarreationem et annulum in exceptionaliter tradimus et corporaliter possidendum præbemus, absque tributo navalo et ex actione*. Or le mot *exactio* est toujours employé, dans le code théodosien, en matière d'impôt foncier.

Nous bornons là des citations que nous pourrions multiplier : elles suffisent à prouver la persistance de l'impôt foncier sur les premiers Mérovingiens. Mais il nous reste à examiner s'il avait conservé tous les anciens caractères de l'impôt romain. Les textes vont nous répondre encore.

Et d'abord, à quel titre était-il perçu. Le roi le demandait-il comme chef du gouvernement ou comme propriétaire.

Hincmar, dans la vie de saint Remy, nous montre les habitants de Reims « *multis exenñis gravati* » et Flo-doard parlant de l'immunité accordée à l'église de cette ville, emploie, pour désigner les mêmes impôts les

(1) Sermon. Concilia eccles. Gall. tom. 1.

termes de *functiones publicæ* qui au code théodosien signifient toujours impôts publics (1).

Procopé nous cite les pêcheurs et marchands de la côte, en face de la Bretagne, qui bien que soumis aux Francs, ne leur ont jamais payé le tribut « *semper vacui tributo* » (2).

Grégoire de Tours s'exprime ainsi : *Denique Chlotharius rex indixerat et omnes ecclesiæ regni sui partem fructuum dissolverent*. Il est évident que toutes les églises du royaume ne pouvaient appartenir au roi. Dans le célèbre passage où il raconte la tentative faite par Chilpéric pour établir l'impôt à Limoges il distingue les propres et les bénéfices. Il est évident que si toutes les terres eussent appartenu au roi on n'eût point fait cette distinction.

Enfin on peut dire que si le roi eût considéré toutes les terres de Gaule comme lui appartenant, il lui eût été bien inutile de posséder un domaine propre. Nous concluons donc à la perception de l'impôt comme impôt public.

On peut de même affirmer que l'impôt fut perçu par le procédé romain, et au moyen de registres de cens dressés par l'administration impériale. Puis ces registres devenant incomplets et inexacts on en dresse de nouveaux. Grégoire de Tours nous parle de *descriptores* analogues aux *pærequatores* du code théodosien qui

(1) C. Théod. tit. I, l. 36. L. XI.

(2) Procop. De bel. Goth. IV, 20,

sont envoyés par Childebert à Poitiers pour rectifier les rôles (1). Il emploie encore les mots *descriptio*, *descriptior*, pour désigner l'opération du recensement et ceux qui y sont employés.

Qui était chargé de la perception de l'impôt ? La responsabilité collective des curiales a été abolie : Le *compulsor tributi*, qui devait poursuivre cette solidarité a disparu. C'est maintenant le comes, agent du roi qui fait rentrer le tribut. Nous possédons la formule par laquelle les rois Mérovingiens investissaient les comes de cette fonction « *Et quidquid de ipsa actione in fisci ditionibus speratur, per temetipsum annis singulis, nostris ærariis, inferatur.* » Le comes se déchargeait souvent de ce soin sur des agents inférieurs, ou se faisait avancer le montant de l'impôt par des particuliers qui s'adressaient ensuite aux populations. L'histoire du Juif Armentarius racontée par Grégoire de Tours, est trop connue pour que nous la rapportions ici (2).

Les rois Francs imitaient encore les empereurs en faisant des remises d'impôts. Grégoire de Tours nous cite la remise d'impôt foncier fait par Childebert à la ville des Arvernes (3).

La publication des rôles ou *indictio*, se fait comme sous l'empire, le 1^{er} mars : La révolte de Limoges a

(1) Greq. Tur. ix, 30.

(2) Grég. Tur. X, 21. id. IV, 41.

(3) Ibid. X, 7.

lieu en effet le jour des calendes de mars (1) et nous voyons le comes Raccolenus qui vient à Poitiers pour imposer le peuple aux prochaines calendes de mars (2).

Une grave question, dans l'examen de laquelle les limites de notre étude nous empêchent d'entrer, s'est élevée sur la question de savoir si tous les peuples de la Gaule étaient soumis à l'impôt. Dubos soutient l'affirmative contre Boulainvilliers et Montesquieu (3). Bien que son opinion ait été reprise et développée de nos jours par M. Fustel de Coulange, la majorité des auteurs admet que les Gallo-Romains seuls furent soumis au tribut. On invoque à l'appui de cette opinion les mœurs germanes qui répugnaient à l'impôt, l'impunité dont jouissent les autres nations Barbares (Lex Wisigoth. X t. I. L. 16 Procop. De bell. Vand.) les révoltes qui semblent marquer toutes les tentatives que firent les Mérovingiens pour soumettre à la loi commune leurs compatriotes et enfin la condition des terres appartenant aux Francs, qui, prises au domaine ou au fisc, était par cela même exemptes de tribut.

Quant aux Gallo-Romains, tous étaient soumis à

(1) Grég. Tur. V, 29.

(2) Ibid. V, 4.

(3) C'est un passage de Grégoire de Tours qui a donné lieu à la controverse fameuse de Dubos et de Montesquieu. Voici ce texte désormais historique : « Ipse enim cum Mummolo profecto multos de Francis, qui tempore Childeberti regis ingenui fuerant, publico tributo subegit. » C'est sur le mot *ingenui* interprété différemment par les deux commentateurs que porta principalement la discussion. (Grég. Tur. lib. 7 cap. 15. Montesquieu. Esprit des lois liv. 30, chap. 12).

l'impôt, et les immunités accordées aux églises, prouvent que celles-ci partageaient le sort commun ; mais nous verrons combien ces immunités s'étendirent et que l'exception devint bientôt la règle.

En résumé, si nous ne pouvons pas dire avec Dubos que « les revenus de Clovis et des autres rois Mérovingiens étaient les mêmes que ceux des empereurs dans les Gaules » (1) il est certain du moins que dans ses grandes lignes, l'impôt franc différait peu de l'impôt romain. Les Mérovingiens, au lieu de briser l'ingénieuse et savante machine du fisc, se hâtèrent de la faire fonctionner. Elle retrouva bientôt, sous leurs mains cette terrible énergie qui avait épuisé en quelques années les dernières ressources de l'empire. Alors s'éleva dans toute la Gaule un cri de détresse dont tous les monuments de l'époque nous ont renvoyé l'écho. On semble revenu au temps de Lactance, de Zozime, d'Ammien Marcellin : les champs sont abandonnés, les enfants délaissés par leurs parents, les chevalets de tortures et les bûchers se dressent encore, et, à lire les récits plaintifs de Grégoire de Tours, on se croirait revenu au temps du Bas-Empire (2) : suivant la belle expression de Sidonie Apollinaire, la Gaule Mérovingienne porte l'ombre pesant du vieil empire romain :

..... *portavimus umbram.*

Imperii (3).

(1) Dubos, liv. VI, chap. XIV.

(2) Lehuierou. Instit. Méroving. t. II, p. 331 et seq.

(3) *Id.* Appoll. Paneg. V 538.

CHAPITRE II

DÉCADENCE DE L'IMPÔT FONCIER. SA TRANSFORMATION SOUS LES CAROLINGIENS.

Pendant tout le VI^e siècle l'impôt foncier demeure en Gaule ce qu'il était au temps des empereurs, sauf les quelques modifications de détail que nous avons exposées. Jusqu'en l'an 615 aucun document ne mentionne un changement quelconque, dans son assiette ou dans sa répartition. Mais si l'établissement des Francs n'eut pas pour conséquence de supprimer d'un coup toutes les institutions romaines, les mœurs des nouveaux habitants de la Gaule les modifièrent pourtant peu à peu, et en amenèrent bientôt la désorganisation. Les histoires sont pleines du récit des luttes que les rois mérovingiens soutiennent contre des sujets indisciplinés, prêts à la révolte : la puissante centralisation romaine n'existe plus, la machine administrative ne fonctionne que par saccades.

L'année 615 est le point de départ d'une révolution introduite dans le système politique et fiscal. Clo-

taire II revenu à Paris, vainqueur de Brunehaut, y trouve une vaste assemblée de lendes et d'évêques qui lui imposent l'édit célèbre qu'on a justement appelé la Charte du VII^e siècle. Parmi une foule de dispositions en faveur des deux aristocraties, militaire et religieuse, qui se formaient, se trouvait la disposition suivante : « Partout où un cens nouveau a été ajouté
« injustement et d'une manière impie, sur les réclama-
« tions du peuple et après justes enquête, qu'il soit ré-
« formé miséricordieusement. » Cette disposition qui ne semble destinée qu'à corriger une injustice visait en réalité l'impôt foncier imposé aux Francs par Chilperic et Brunehaut ; elle consacrait leur immunité et reconnaissait leur supériorité, à cet endroit, sur les Gaulois-Romains. C'était le point de départ de l'abandon de l'impôt aux seigneurs eux-mêmes et de sa transformation en cens privé. Depuis cette époque aucun document ne mentionne plus ni recensement, ni révision du cadastre.

L'impôt n'est pas supprimé pourtant : sous Dagobert I il est général encore et nous voyons ce prince en faire de nombreuses remises. Mais à partir de son règne la décadence s'accroît ; les seuls documents qui nous parlent encore de l'impôt foncier sont les diplômes d'immunité qui en exemptent : ils nous permettent d'affirmer sa persistance jusqu'à la fin de la première race. L'opinion généralement admise veut qu'à l'avènement des Carolingiens l'impôt ait complètement disparu et que pour tout le cens privé l'ait remplacé. La

preuve la plus convaincante qu'on allègue c'est l'absence de toute disposition concernant l'impôt foncier dans les capitulaires de Charlemagne, remplis de prescriptions si minutieuses sur toutes les autres matières. Cette théorie, que rendent encore vraisemblable les circonstances dans lesquelles arriva au pouvoir la puissante et riche famille des Carolingiens, l'étendue de ses domaines (Charlemagne possédait jusqu'à 123 villa) et les soins qu'on donne à leur administration, enfin le caractère plus germanique du nouveau pouvoir et l'affaiblissement des souvenirs romains, a été pourtant combattue par M. Clamageran, avec des arguments qui ne sont pas sans valeur. Sans nier la transformation qui s'accomplit à cette époque dans le caractère de l'impôt, il admet la coexistence du cens payé comme l'impôt et du cens payé comme redevance privée. Etudiant toute la série des Capitulaires il montre que dans la plupart d'entre eux, il est question du cens au milieu d'institutions ayant un caractère d'intérêt général, (cap de 805 et de 812). Plus tard encore, dans le 4^e capitulaire de 819, on trouve en opposition deux cens (art. 2 et art. 4) l'un royal et payé en vertu de la coutume (qui avait depuis longtemps remplacé l'édit d'indictio) l'autre privé et constitué par contrat. D'autres capitulaires encore semblent faire mention de l'impôt jusqu'en 807 où le capitulaire de Kiersy consacre l'hérédité des offices; à ce moment, les officiers du roi devenus indépendants, gardent pour eux le tribut qu'ils étaient chargés de porter au trésor.

On peut répondre à cette théorie que le mot census a reçu à cette époque une signification nouvelle, dans le polyptique d'Irminon on le trouve à peu près à la même date employé pour désigner les redevances privées perçues par l'abbé. C'est très-probablement ainsi qu'il faut entendre le double census dont parle l'art. 20 du capitulaire de 803. « *Census regalis undicumque legitime exiebat, volumus ut inde solvatur sive de propria persona hominis, sive de rebus* » et qu'on a voulu présenter comme la double capitation romaine. Si quelques taxes générales furent levées par les Carolingiens ce ne fut, croyons-nous, que temporairement et dans un but déterminé. C'est ainsi qu'en 779 Charlemagne établit une imposition destinée à des aumônes, que Louis le Débonnaire en lève une autre qui devait servir à racheter des chrétiens prisonniers en Palestine. De même, Lothaire en 854 et Charle le Chauve en 866, 869, et 877 ont recours au même moyen pour débarrasser le pays des invasions normandes.

Quoiqu'il en soit, il est certain qu'à la fin du IX^e siècle, il n'y a plus d'impôts publics. La féodalité est constituée, la confusion de la propriété et de la souveraineté est accomplie. Les rois, seigneurs comme les autres seigneurs leurs vassaux, suppléent à l'impôt par les revenus de leurs domaines, les dons gratuits, les services personnels et réels, les cens et les redevances qui proviennent surtout de la *Recommandatio*. Les frais de la royauté sont minimes du reste : pas de travaux publics, pas d'armée permanente.... les principales

dépenses sont faites pour l'entretien de la Cour et les fortifications de quelques villes.

Les causes de la transformation de l'impôt sont multiples : Les Francs répugnaient à l'idée de contributions obligatoires, inconnues en Germanie; les terres qu'on leur avait données, prises sur le domaine public ou abandonnées par leurs propriétaires étaient franches de charges; enfin l'importation en Gaule de la coutume germanique de la *recommendatio* permit aux Gallo-Romains de se soustraire aux exigences du fisc, moyennant une redevance modique payée au propriétaire à qui ils faisaient abandon de leurs terres.

Une autre cause de cette décadence financière fut l'usurpation des agents du Roi. C'étaient les comtes, les *vicarii*, etc... qui percevaient l'impôt et devaient, comme nous l'avons montré plus haut, le verser aux caisses royales. Comme rémunération, on leur laissait le tiers du tribut : or, à l'époque d'anarchie qui marque la fin de la période Mérovingienne il est vraisemblable qu'ils désapprirent vite le chemin de la villa royale et gardèrent pour eux la *pars regia*.

Enfin la royauté elle-même semble exciter à plaisir cette désagrégation de tout le corps administratif. Elle abuse d'un moyen puissant de morcellement : nous voulons parler de l'immunité.

L'immunité était de deux sortes : tacite ou expresse. L'immunité tacite était accordée aux propriétaires de bénéfices ou d'alleu en même temps que leur domaine.

L'immunité expresse résultait d'un acte émanant de l'autorité royale, dans un but qu'il est assez difficile de préciser.

Nous la trouvons mentionnée pour la première fois dans les actes du concile d'Orléans en 511, puis dans un édit du premier des Clotaire (1) dans une lettre de Rauracius (2), elle devient un usage ordinaire et régulier de l'administration mérovingienne à partir de Dagobert I (Eglise de Trèves. — Abbaye de Saint-Denys. — Monastère de Rebais près de Meaux), Clotaire II, Clotaire III, Childebert III, Dagobert III, Chilperic II, Childeric III semblent prendre plaisir à affaiblir ainsi leur puissance.

M. F. de Coulanges (3) a cherché à expliquer la fréquence de ces actes, en soutenant qu'il n'avait pour but que de protéger le Monastère ou l'Eglise contre le duc ou le comte, officiers indisciplinés du Roi, et de leur interdire l'entrée du domaine : l'abbé se trouvant alors en relation directe avec le Roi et sous sa protection : les liens administratifs devaient s'en trouver resserrés.

En admettant cette théorie, il faut avouer que l'effet produit fut tout opposé à ce qu'on attendait : le propriétaire libre à perpétuité (4) de toute tutelle, fut fortifié dans son domaine et régna bientôt seul sur son petit peuple de serf, de colons et d'hommes libres.

(1) *Thlotarii constitutio*. X Pertz. *Leges*, 1 p. 3.

(2) *Epistola Rauracii*. — Dom. Bouquet IV ~ 44.

(3) L'immunité mérovingienne. *Revue historique*. 1883.

(4) Marculfe I. 3.

Ceci se produisit surtout quand le Roi eut pris l'habitude de confier la perception de l'impôt à l'évêque ou à l'abbé (1) qui devaient le porter au trésor royal, et qui bientôt reçurent la permission de tout garder, c'est alors que nous trouvons communément dans les diplômes cette formule qui marque réellement la fin de l'impôt public : « Tout ce que notre fisc avait coutume de percevoir sur leurs domaines et sur tous ceux qui habitent leurs terres, nous, par notre bonté, nous le remettons et concédons aux moines, afin que cela serve à l'entretien du Saint-Lieu » (2).

(1) Diplome de Childeberr III, n° 463, anno 705.

(2) Dip. de Childeberr III.

CHAPITRE III

LA TAILLE. SON ORIGINE, SON HISTOIRE JUSQU'AU RÉGNE DE CHARLES VII

L'anarchie de la dernière période du pouvoir mérovingien commence la ruine de l'impôt foncier : l'avènement des Carolingiens l'achève. Le roi n'est plus qu'un seigneur qui traite ses sujets comme ses vassaux traitent les leurs, en tire des contributions au même titres c.-à-d. comme propriétaire. Or, parmi ces contributions nous en rencontrons une, qui, après de nombreuses transformations, donne son nom au plus important des impôts monarchiques, à celui qui par son assiette rentre dans notre sujet : nous voulons parler de la taille.

Quelle est son origine ? Rien n'est plus obscur : son etymologie n'est pas même fixée. Suivant M. Vuitry, le mot *talia* ou *tolta* viendrait de *tallerari*, partager : suivant M. Clamageran, de *talliare*, pris au sens de diviser. D'autres auteurs font naître son nom de la coutume où étaient les collecteurs de marquer sur des morceaux de bois incisés les sommes perçues : mais

ceci ne semble dater que de Charles VII. M. Champagnière veut que les mots *et alia* (d'où par corruption *talía*) ajoutés à la suite d'une énumération d'*exacti-ones* aient fini par être employés seuls, comme résumé de contributions diverses.

Quant à l'institution elle-même, l'incertitude n'est pas moins complète. Les feudistes sont pleins de contradictions : Chabrol la croit antérieure aux croisades, tandis que Dumoulin et Delaurière la reportent aux guerres du XV^e siècle en se fondant sur un passage de Froissard : « Les seigneurs se forment sur autres conditions et manières qu'ils ne faisaient pour lors, et trouvent pour le moment plus grande chevance que ne faisaient leurs prédécesseurs du temps passé, car ils taillent leur peuple à volonté et du temps passé ils n'osaient, fors leurs rentes et revenus. » Cette dernière opinion est erronée : nous trouvons le mot *taille* dans les actes du XI^e siècle, et très probablement elle existait avant. Peut-être n'est-elle que la fille dégénérée des deux « *capitationes* » romaines, ce qui expliquerait le double caractère de réalité et de personnalité qu'elle revêtit dès l'origine et qu'elle conserva toujours,

Quoi qu'il en soit nous trouvons au XI^e siècle deux sortes de contributions désignées par ce mot : la taille ordinaire, *tallia ad voluntatem*, somme d'argent levée par les seigneurs une ou deux fois l'an sur les hommes de pooste ; la taille extraordinaire, dont les vassaux libres n'étaient pas exempts et qui était due au seigneur dans des circonstances prévues, qu'énumère la cou-

tume d'Auvergne : « Art. 1. Le seigneur haut justicier,
« a droit et faculté de tailler ses hommes et sujets en sa
« haute justice et pour raison d'icelle en quatre cas.

« Art. 2. C'est à savoir quand il se fait chevalier ;
« quand il voyage outre-mer visiter la terre sainte,
« quand il est fait prisonnier des ennemis et quand il
« marie ses filles en premières nopces. »

D'autres coutumes prévoient le cas où le fils aîné du seigneur est fait chevalier (Guérard-Proleg. du Cartulaire de St-Père, § 135).

Ces tailles se prélevaient sur les terres des seigneurs comme sur les domaines du roi.

La taille ordinaire qui semble d'abord avoir été levée au caprice du seigneur s'était promptement transformée : dès l'origine, nous trouvons des tailles, sinon abonnées, du moins réglées par la coutume, d'où le terme de *consuetudo*, pris parfois comme synonyme de taille, et de *consuetudini* employé pour désigner ceux qui la payaient. « *Quasdam injustas consuetudines, taliam videlicet, et omnes alias oppressionnes...* Mais la transformation capitale provient des deux grands événements qui marquent cette époque, l'établissement des communes et l'affranchissement des serfs. Beaucoup de chartes communales abolissent la taille (C. de Loris). La charte d'Orléans la transforme en une redevance fixe de deux deniers par tête ; celle de Laon la fixe à quatre deniers (art. 9-12-18-6) (1). Ce sont les communes

(1) Que chaque homme qui doit la taille, paie aux époques où il la doit. quatre deniers » (art. 14).

qui lèvent dorénavant la taille comme elles l'entendent. Parfois elles promettent simplement au seigneur une certaine somme : c'est la taille abonnée.

D'un autre côté le serf affranchi n'est plus taillable à merci. La taille est transformée en une redevance fixe qui prend aussi le nom de taille abonnée (1). Ainsi en 1269 les serfs de Bagneux sont affranchis à condition de payer, outre une somme principale de 1300 livres, une redevance annuelle de 8 livres.

Cette abolition de la taille *ad placitum* ne semble pas permettre d'y rechercher l'origine de la taille royale ; c'est dans la taille extraordinaire que l'y trouvent la plupart des auteurs (2).

(1) Mlle de Lezardière. *Théorie de la monarchie française*, 3^e époque, 1^{re} part. liv. II.

(2) Dans un article intitulé « l'impôt royal » paru en 1879 dans la *Revue des questions historiques* p. 451 et seq., M. Callery a exposé une théorie nouvelle sur l'origine de la taille du roi. Suivant lui, l'impôt ne se rattacherait nullement aux impôts romains et ne découlerait ni de l'aide féodale ni des droits domaniaux, mais viendrait de *l'ayde de l'ost*, c'est-à-dire de l'obligation au service militaire. Voici, en résumé, son raisonnement : A l'époque de l'établissement des Francs, le service militaire est obligatoire et forme une obligation personnelle; une amende est due par le seigneur qui amène au roi ses contingents incomplets, amende qu'il perçoit ensuite sur ses sujets. Les défauts de service se multiplient, on s'abonne pour ainsi dire à l'amende qui prend le caractère de redevance en remplacement de service, *auxilium exercitus ayde de lost*. Sous Philippe-le-Bel, avant 1302, ces redevances sont générales et peut-être obligatoires; toutefois aucune immixtion d'agents du roi n'existe dans leur perception. A partir de 1302, immixtion prudente et habile de la royauté par ses agents chargés du recouvrement des états domaniaux. Dès 1316, réclamation, résistances; la royauté cède, l'administration des agents est écartée. La convocation des Etats-Généraux s'explique par ce fait que les aydes de l'ost sont facultatives, le contribuable ayant toujours le droit de servir en personne; le roi leur demande seulement de choisir entre le paiement de l'ayde et le service en nature. Sous Charles V modification profonde à l'oc-

Le roi, nous l'avons dit plus haut, avait perdu ses prérogatives. Les premiers Capétiens ne sont que des seigneurs plus riches et plus respectés que les autres, mais dont la puissance, bien que se manifestant parfois d'une manière spéciale, n'est pas supérieure à celle de leurs vassaux. Mais dès que la royauté se sentit quelque force, elle travailla à reconquérir ses privilèges perdus. C'est ce que Mezeray exprime ainsi : « Le principal revenu de nos rois consistait dans leur domaine : leurs sujets leur faisaient des présents à certains temps : ils appelaient cela coutumes volontaires ; ils les ont rendues nécessaires et perpétuelles. » Toute la politique financière des Capétiens, depuis Hugues Capet jusqu'à Charles VII est contenue dans cette phrase.

La première tentative eut lieu sous Louis VII sous prétexte de subvenir aux frais de la seconde croisade. En 1147 il demande le 20^e des revenus de tout le royaume et grâce à l'enthousiasme religieux de l'époque il l'obtint, mais non sans exciter un vif mécontentement (1). Mais ce n'est qu'avec l'assentiment des seigneurs, leur

casion de la rançon du roi Jean. L'imposition qui frappe les sujets est un devoir féodal et à ce titre c'est aux agents domaniaux du roi qu'elle est confiée : la perception dure plusieurs années et fort habilement. Charles V rattache à son autorité les agents de recouvrement et même de répartition. Le contrôle supérieur est confié à la cour des aides tandis qu'il eut dû appartenir à la chambre des comptes, seul juge des recettes domaniales. Bientôt d'autres aydes pour l'armée remplacent celle levée pour la rançon du roi, mais l'administration des aydes se maintient sans conteste ; l'habitude l'a consacrée. Enfin on arrive à Charles VII qui pour l'entretien d'une milice permanente demande et obtient une ayde permanente.

(1) H. Martin, Hist. de France p. 434, t. III.

délégation pour ainsi dire, qu'il perçoit la taille sur leurs terres ; il agit d'ailleurs avec adresse, laissant le seigneur, qui y trouve profit, percevoir l'impôt tandis que le peuple ne perd pas l'habitude d'entendre prononcer le nom du roi, et n'oublie pas qu'au-dessus de son seigneur existe une autorité supérieure. C'est par ce procédé qu'en 1188 Philippe-Auguste fit lever la dîme saladin ; bien qu'on ait nié qu'elle eût été perçue en dehors du domaine royal il semble pourtant qu'elle amena des chocs avec les seigneurs ; dans cette lutte la royauté n'eût pas l'avantage puisque peu d'années après, le même roi promulgue une ordonnance par laquelle il renonce à la levée d'un impôt qu'il traite d'audace condamnable (1).

Pendant un temps la royauté n'ose point renouveler ses tentatives, mais elle travaille à asseoir la taille sur ses propres terres. C'est à cette période de recueilement que nous devons le règlement de St-Louis intitulé : « Comment on doit asseoir la taille ès villes nostre sire le roi : » La taille formait dans les domaines du roi un impôt à la fois réel et personnel : elle se levait sur les gens du peuple, sur les clercs mariés, sur les maisons roturières non habitées par des nobles et surtout bien roturier : le clergé et la noblesse en étaient exempts (2). Le mode de répartition était excellemment conçu : la taille était assise « par 30 ou 40 hommes

(1) Recueil des ordonnances, XI, p. 255.

(2) Etabl. de St-Louis, art. 24 et 25.

ou plus ou moins, bons et loyaux, élus par le conseil des prêtres, des autres hommes de religion, ensemble des bourgeois et autres prudhommes selon qualité et grandeur des villes », douze d'entre eux sont élus pour faire la répartition proportionnelle aux ressources de chacun. Les délégués sont taxés par quatre autres délégués dont les noms sont tenus secrets jusqu'à ce que l'assiette soit établie (1).

Sur les terres de ses vassaux le roi ne lève la taille que dans les quatre cas d'aide et seulement par l'intermédiaire des seigneurs : ceux-ci oppressent le peuple qui voit avec envie l'ordre et la justice régner sur les terres du roi et réclame sa protection. La royauté en profite pour envoyer des commissaires avec pouvoir de contrôle et de surveillance, et prend ainsi pied dans les seigneuries : elle marque aussi son pouvoir en accordant hors de ses domaines des diplômes d'immunité qui d'ailleurs restent lettre morte. Mais peu à peu, l'autorité se fortifiant, les commissaires du roi vont asseoir eux-mêmes, et par les procédés royaux, la taille sur les terres seigneuriales : le roi déclaré seigneur fiefieux par les légistes (2), exige le respect de son droit éminent. Les seigneurs sont exempts, car on les craint ; mais leurs sujets sont soumis à l'impôt royal qu'ils supportent concurremment avec la taille du seigneur.

(1) Ordonnance sur date, Dans le recueil, t. I, p. 291.

(2) Beaumanoir admet déjà que le roi a la garde du royaume, et lui permet de légiférer pour toute la France, sur certaines conditions.

Ce fut surtout Philippe-le-Bel qui travailla à transformer l'aide féodale en véritable impôt. Au nom de ce grand et audacieux politique, de ce puissant réformateur se rattache le souvenir de plaintes populaires qui ne sont sans doute que l'expression de la colère des seigneurs qui voyaient la royauté empiéter sur leurs droits : « Il y eut sous le règne de ce roi, dit mélancoliquement son contemporain Guillaume l'Ecossois, plusieurs maltôtes, centièmes, cinquantièmes, décimes et une foule d'autres exactions et tailles fort lourdes. » Philippe chercha en effet à lever l'aide féodale générale, soit comme taxe sur la vente des marchandises, soit comme contribution directe du centième ou du cinquantième des biens, soit comme une contribution libérant du service militaire et proportionnelle aux fortunes (1). Les seigneurs résistèrent énergiquement malgré que Philippe eut cherché à les rassurer : « Et contre la volonté des barons, disait-il à ses commissaires, ne faites pas finance en leurs terres. »

D'autre part, pour se décharger de la maltôte, impôt indirect et levé sur les objets de consommation, les villes s'imposent des tailles : Reims se grève de 10,000 livres qui furent imposées dans les formes prescrites par St-Louis (2). Paris supporta aussi une taille de 100,000 livres. Mais bientôt les bourgeois s'unissent aux seigneurs contre les tentatives absolutistes de la

(1) Vuitry, tom. III, p. 5.

(2) Archiv. admin. t. I, p. 1094.

royauté. Philippe-le-Bel est contraint de faire un pas en arrière : en 1315 plusieurs provinces obtiennent des actes de garantie. Le plus célèbre est la charte normande : le roi permet de revenir aux anciens usages, de ne lever des tailles qu'en cas d'impérieuse nécessité; mais, fidèle à ses habitudes, il oublie vite sa promesse et continue à lever des tailles dès qu'il se croit assez fort; aussi voyons-nous les seigneurs normands obtenir de nouveau en 1325, de Charles-le-Bel, une promesse de ne plus envoyer des commissaires sur leurs domaines pour lever l'impôt (1).

La lutte entre les seigneurs et la royauté se prolonge ainsi jusqu'au triomphe définitif de cette dernière sous Charles VII. Le roi s'appuie sur les Etats généraux qui, convoqués d'abord par Philippe-le-Bel contre la papauté, sont rassemblés ensuite lorsque le roi a besoin de secours extraordinaires. On a prétendu que les Etats, réunis en 1338 avaient posé le grand principe du vote de l'impôt. C'est là une erreur, constatée aujourd'hui : il n'y eut pas d'Etat généraux en 1338 mais seulement une assemblée de barons : c'est un récit de Nicole Gide qui donna naissance à cette erreur : il confondit avec une charte donnée aux Normands par Louis X et consacrant les anciennes franchises dont nous avons parlé plus haut (2).

En résumé, on peut dire qu'avant la guerre de cent ans il n'y eut pas de véritable impôt public : ce fut la

(1) Moreau de Beaumont, t. II, 1^{er} Mémoire.

(2) M. Cauwès à son cours,

lutte contre les Anglais qui fit de l'impôt une nécessité nationale et qui donna à la royauté la victoire contre la féodalité, écrasée à Crécy, à Poitiers et à Azincourt.

Après Crécy Philippe-de-Valois établit une aide générale en 1347. Sous Jean-le-Bon, les Etats de 1350 et de 1355 votent des subsides, et les Etats de 1355 nomment 3 généraux de finances, pour chaque ordre, pour veiller à la levée de l'aide. Celle-ci, constituée d'abord par une taxe sur les ventes et un impôt sur le sel est transformé en 1356 en un impôt direct sur le revenu des immeubles, pensions et gages. A Paris, six députés élus la perçurent : Dans les provinces 3 députés élus par cité l'assoient et la font recueillir par des collecteurs élus dans chaque paroisse : d'où le nom de pays d'élections (1).

Enfin Charles V établit un véritable impôt foncier sous le nom de *fouages*, impôt qui faillit devenir permanent et prendre un caractère définitif. Ces fouages furent créés en 1369-1374, et 1377. Les propriétés étaient évaluées d'après le nombre de feux et de maisons. Lorsque le roi mourut le 16 septembre 1380, l'impôt était établi pour un temps indéterminé et se percevait sans résistance ; mais pris d'un remords inexplicable, il le supprima le jour même de sa mort. Ces fouages n'étaient pas généraux, la noblesse et le clergé en étaient exempts ainsi que les établissements hospitaliers, les universités

(1) Ordonnance du 12 mars 1356.

les marchands étrangers. Une part était attribuée à des princes et seigneurs une autre part aux villes.

Le règne désastreux de Charles VI amène le rétablissement de ces impôts, puis des lettres royales du 30 janvier 1418, rendues à l'instigation du duc de Bourgogne, le suppriment. Le roi Charles VII, sans appui, dépossédé cherche un secours dans la nation qui s'éveille ; les états généraux le secondent de toutes leurs forces, réunis à Bourges, ils lui votent une aide de un million de francs d'or (1), puis à Chinon, il en obtient 500.000 L. et ces secours furent continués, pendant toute la guerre, sous des formes diverses.

La paix revenue, il s'agissait de remettre l'ordre dans l'anarchie de l'Etat. Les états furent convoqués à Chinon ; on ignore ce qui s'y passa exactement, mais l'ordonnance du 2 novembre 1439 permet de s'en rendre compte en partie. Elle est intitulée : « *Lettres de Charles VII pour obvier aux pilleries et vexations des gens de guerre* ». Le roi prend contre l'indiscipline des bandes, inoccupées depuis la paix, des mesures sévères et se réserve le droit de guerre. Mais si le respect des propriétés privées est assuré par l'interdiction des réquisitions qui jusqu'alors avaient fait vivre les troupes, on est forcé de chercher les moyens de les remplacer ; de là l'impôt qui devient le privilège du roi, gardien de la paix publique. De là les articles 41 à 44 de l'ordonnance, si connus que nous croyons inutile de les rapporter

(1) Dom Vaissète. Hist. du Languedoc, 12, 210.000 fr. de notre monnaie.

ici malgré leur importance. Ils fait aux seigneurs trois défenses :

1° Défense d'arrêter les deniers de la taille du roi et de les retenir à leur profit. — La taille sera donc perçue par les officiers royaux, dans tout le royaume.

2° Défense d'accroître la taille du roi pour s'attribuer le surplus. — C'est la fin de cet abus qui, né aux temps mérovingiens avait été une des causes de la disparition de l'impôt public ; la *pars regia* sera dorénavant tout l'impôt.

3° Défense d'ordonner aucune taille sans l'autorité et congé du roi. Le roi a donc le monopole de l'impôt, ce qui assure sa suprématie sur les seigneurs.

L'ordonnance de 1439 ne dit point expressément que la taille sera permanente ; mais comme les tailles étaient permanentes aux mains des seigneurs, elles devront l'être aussi aux mains du roi. D'après le journal des Etats généraux de Tours (1484) p. 380 et p. 881, et d'après Philippe de Commines, chap. XIX, on voit que les Etats de Chinon avaient entendu consentir un impôt annuel et permanent : la somme accordée était de 1.200.000 fr. environ, 9.564.000 fr. en valeur absolue et 68.860.000 fr. en valeur relative : en pratique il n'y eut jusqu'en 1445 ni fixité dans le chiffre ni régularité dans la perception (1).

La taille royale accueillie avec faveur par le peuple

(1) Journal d'un Bourgeois de Paris. Collection Michaud, III. p. 289 et 294.

qu'elle soulageait des vexations des soldats, portait une grave atteinte aux droits des seigneurs. Rassemblés à Nevers en 1441 sous la présidence du duc de Bourgogne, il demandent qu'aucune taille ne soit imposée, sans le consentement de la nation (1). Le roi répond évasivement, les calme par des largesses et des promesses (2) et se hâte d'organiser définitivement la taille. C'est à partir de 1445 qu'elle devint fixe et annuelle : destinée à l'entretien de troupes limitées en nombre, elle demeura fixée à 1.800.000 livres, mais fut considérablement augmentée plus tard par des suppléments ajoutés au principal sous le nom de crues et de taillon.

(1) Isambert. Recueil des anciennes lois française t. IX p. 99.

(2) Ph. de Commines liv. VI.

CHAPITRE IV

ORGANISATION DÉFINITIVE DES TAILLES. DIVISION DE LA FRANCE AU POINT DE VUE FINANCIER. TAILLE PERSONNELLE.

A partir de Charles VII la taille fonctionne régulièrement et est étendue à tout le royaume, mais avec de grandes diversités dans l'assiette, la répartition, la perception. Nous allons l'étudier en nous plaçant à l'époque où son organisation peut être considérée comme définitive, c'est-à-dire au XVIII^e siècle.

Au point de vue administratif la France était divisée en trois catégories de provinces : les pays d'élections, les pays d'Etats, les pays cédés ou conquis.

Les pays d'Elections comprennent les généralités suivantes (1) :

Paris, Soissons, Amiens, Châlons, Orléans, Tours, Bourges, Moulins, Lyon, Riom, Poitiers, Limoges, Bor-

(1) La généralité était une circonscription financière datant de Henri II qui avait établi à la tête de chacune d'elles un général des finances. L'élection était demeurée aussi une circonscription financière.

deaux, la Rochelle, Montauban, Auch, Rouen, Caen, Alençon, Grenoble.

Les pays d'Etat étaient : Le Languedoc, le Roussillon, la Provence, la Bourgogne, la Dombes, la Bresse, le Bugey, la Bretagne, le pays de Béarn, l'Artois, le Cambresis.

Les pays cédés ou conquis comprenaient : Les trois évêchés, l'Alsace, la Franche-Comté, la Lorraine et le Bar, la Flandre et le Hainault, et la Corse.

Cette division remonte au temps de Charles V et au premier établissement de l'impôt des fermages. Les provinces non sujettes aux aides sont restées pays d'Etats. Celles où l'administration et la juridiction des aides ont été établies deviennent les pays d'élections (1). Ce nom vient d'une pratique que nous avons trouvée établie par les Etats Généraux de 1355. En 1838 un édit de Charles VI réserva au roi la nomination de ces commissaires. En 1445 Charles VII érigea leurs fonctions en offices et s'en réserva le choix « *et demeura le nom d'élus, jacoit qu'ils ne feussent plus élus et nommez par le peuple.* »

Mais à cette époque le nombre des pays d'Etats était considérablement plus grand qu'au XVIII^e siècle. Les états provinciaux, apparus généralement à la fin du XVIII^e siècle et surtout au commencement du XIV^e semblent avoir été une institution commune en France (2).

(1) Vuitry, op. cit.

(2) Thomas. — Les Etats provinciaux de la France centrale sous Charles VII, page 17, tom. I.

C'est au règne de Charles VII que l'on doit rapporter historiquement sinon leur décroissante immédiate, du moins la première cause administrative de leur affaiblissement.

Le premier attribut des états provinciaux en matière politique était le vote de l'impôt ; jamais le roi, dans la période étudiée par M. Thomas (de 1418 à 1451) ne lève un impôt direct sans leur assentiment. Ces prérogatives, les pays d'Etats qui subsistent au XVIII^e les avaient gardés :

« Les pays d'Etats jouissent d'un privilège dont ils sont forts jaloux avec raison, dit Moreau de Beaumont, c'est que les contributions y sont accordées par la province : ce n'est pas sans doute, de la part des Etats un don purement libre et volontaire, et ils doivent reconnaître que c'est une dette, dont le titre et l'obligation est de concourir à la défense de la patrie et au maintien du gouvernement, mais du moins la province a-t-elle la liberté d'examiner ce qui lui est demandé et l'honneur de stipuler en l'accordant le maintien de ses privilèges et de formes anciennes de son administration.

« Elle est obligée de payer la somme convenue avec le Gouvernement. La répartition et la levée des deniers nécessaires pour la procurer sont l'ouvrage des chefs de son administration ; mais aucune imposition ne peut être faite qu'elle n'ait été préalablement ordonné par le roi, permise et autorisée ; et la juridiction sur ce qui les concerne appartient à ses cours. » (1)

(1) Moreau de Beaumont. Mémoires sur les imp. et droits, t. II, p. 191.

généralement leurs anciens impôts sous des noms divers : subventions, impositions ordinaires, centièmes, aides ordinaires, qui n'avaient qu'un rapport plus ou moins lointain avec la taille. Au point de vue de l'administration ils rentraient dans la catégorie des pays d'élections, quoique la Flandre et le Hainault pussent, sous certains côtés, être considérés comme pays d'Etats.

Outre ces diversités dans le mode d'administration, une différence plus importante pour notre sujet existait dans l'assiette de la taille. Suivant les provinces, l'impôt était établi suivant des procédés bien divers : la distinction la plus importante existait entre la taille appelée *réelle* et la taille *personnelle*.

La taille personnelle était une contribution perçue en vertu de rôles nominatifs, et assises sur les divers revenus : terres, industries, parfois créances (1). Ce n'était donc pas un impôt foncier ; aussi ne nous en occupons-nous qu'incidemment et pour montrer la différence de situation des contribuables de l'ancienne France.

La taille personnelle ne frappait que les biens possédés par les roturiers, mais les frappait tous, quelque fût d'ailleurs leur condition : ainsi le roturier possédant un bien noble était taillable pour ce bien, tandis que

Quant aux pays cédés ou conquis ils avaient conservé

(1) On l'appelait aussi taille mixte : « La taille est considérée comme personnelle en pays d'élections en ce qu'elle s'impose et se répartit sur le pied et à proportion des biens, facultés et industrie, ce qui la rend mixte, c'est-à-dire partie réelle et partie personnelle » Moreau de Beaumont, op. cit. t. II.

le noble possédant un bien roturier était exempt de l'impôt. La répartition s'en faisait d'après une estimation fort arbitraire des facultés des contribuables, elle était payable dans la paroisse des contribuables.

La taille réelle au contraire était assise directement sur la terre. Elle ne frappait que les biens roturiers, mais les frappait de telle sorte que le noble possédant un domaine roturier était taillable, tandis que le roturier qui détenait un bien noble était exempt. On la percevait ordinairement en vertu d'un cadastre. Elle était payable au lieu de la situation du bien.

Tous les pays d'élections, sauf la généralité de Grenoble, Montauban et Auch, et les élections d'Agen et de Condom étaient de taille personnelle. Tous les pays d'Etat, sauf la Bourgogne étaient de taille réelle.

Or il y avait entre ces deux systèmes des inégalités tout en faveur de la taille réelle : de graves plaintes s'élevaient contre la taille personnelle. Déjà aux Etats de 1484 un éloge indirect de la taille réelle permet d'y voir un premier vœu en faveur de l'impôt purement foncier. Les cahiers des états font une peinture navrante du malheureux paysan accablé par la taille personnelle. En 1491, on propose de faire un compoix, c'est-à-dire une sorte de cadastre pour tout le royaume. Les députés des Etats provinciaux, réunis à Tours émettent un vœu en ce sens, mais on recule devant les difficultés d'exécution et en 1494 le compoix est abandonné.

Au XVI^e siècle, Bodin disait dans sa République :

« Les Elections coûtent 2 fois autant au roi et aux sujets que les Etats : en matière d'impôts plus il y a d'officiers, plus il y a de pilleries ; jamais les plaintes et les doléances des pays gouvernés par les élections ne sont vues, ni lues, ni représentées ; ou bien on n'y a jamais égard, comme étant des plaintes particulières » (1). Au XVIII^e siècle la situation ne s'est pas améliorée : « Il me paraît difficile, disait Necker, que le peuple puisse être plus mal traité qu'il ne l'est dans les pays d'élections où l'on n'a d'autres secrets, à mesure de nouvelles dépenses, que d'augmenter la taille, impôt arbitraire, difficile à répartir, où le peuple est presque toujours sacrifié (2). »

D'où venait cette inégalité si choquante entre provinces d'un même pays ? Si nous considérons la position géographique des pays d'Etat, il semble hors de doute que le souvenir de l'impôt romain, avec son cadastre et son assiette purement foncière fut pour quelque chose dans l'établissement de la taille réelle. Quoiqu'il en soit la distinction est ancienne et dans l'ordonnance de 1214 qui établit la franchise des croisés, nous l'apercevons nettement.

Art. I. — « Aucun croisé bourgeois, cultivateur ou marchand ne sera soumis à la taille la première année où il aura pris le croisé. »

Art. 4. — Néanmoins le croisé payera la taille, s'il possède des biens qui y soient sujets (3). »

(1) Bodin. République, p. 499.

(2) Necker. Adm. t. I, p. 29.

(3) Ordonn. de 1253. Rec. Ordin. t. I, p. 55.

Nous allons examiner rapidement, et seulement pour rendre intelligible l'étude de la taille réelle, comment étaient établies l'assiette et la répartition de la taille personnelle arbitraire, puis accessoirement nous verrons ce qu'on entendait par le tarif et l'abonnement.

Il y avait quatre degrés de répartition dans les pays d'élections (1).

Entre les 20 généralités : Brevet de taille.

Entre les élections de chaque généralité : Commission de la taille.

Entre les paroisses de chaque election : Département de la taille.

Entre les contribuables ; Confection des rôles.

C'était au Conseil du Roi, vers le mois de février, qu'était arrêté le Brevet de la taille : il contenait ce que chaque généralité devait supporter et était signé par le roi. Deux extraits en étaient faits pour chaque généralité. Le secrétaire d'Etat les envoyait à la fin de juin ou au commencement de Juillet, l'un à l'Intendant, l'autre aux officiers du Bureau des finances, qui devaient donner leur avis sur la répartition entre les élections. Celle-ci était encore arrêtée en conseil et on expédiait des lettres patentes, sous forme de commission, signées par le roi, contre-signées par le secrétaire d'Etat, qui arrêtaient la somme grevant chaque election. A partir

(1) Les détails sur la taille personnelle et la taille réelle sont empruntés en partie à Moreau de Beaumont dont l'ouvrage est fondamental en cette matière.

de 1768 ce fut l'intendant qui fit seul cette répartition.

L'année financière commençait en octobre à cause des récoltes : la taille était payée en quatre termes : 1^{er} décembre, dernier jour de février, 30 avril, 1^{er} octobre. Au mois de juillet, les trésoriers de France (1) se partageaient au sort les élections pour y faire des chevauchées afin d'apprécier l'état des récoltes, et constater les accidents de toutes nature. Ils envoyaient leur procès-verbal au contrôleur général : l'intendant centralisait ces documents, en formait un état, et demandait, selon les cas, une diminution. Le conseil des finances statuait sur le *moins imposé* à accorder à chaque généralité.

Au mois d'août les officiers de chaque élection, se distribuaient les paroisses et y faisaient une chevauchée dont ils dressaient procès-verbal. Le receveur des tailles (2), intéressé à ce que le département fut fait équitablement, se procurait aussi tous les renseignements possibles, et sur ces documents l'intendant dressait le département entre les paroisses qu'il signait, ainsi que le Trésorier de France, les commissaires de la taille et les officiers de l'élection. Un mandement était dressé pour chaque paroisse, contenant la somme pour laquelle elle était taxée, le nom des collecteurs, le nom et la demeure de l'officier qui devait vérifier le rôle.

(1) Ils avaient remplacé les généraux de finances depuis Henri III.

(2) Ils possédaient leur charge à titre d'office, au nombre de 204 en 1781, portés sous Calonne à 403 (Laferrière (p. 15, R. Critique, tome XXXX).

Enfin la dernière opération était la confection des rôles. Elle était confiée aux assesseurs qui, d'abord distincts des collecteurs chargés de la perception, virent leurs fonctions réunies à celles de ces derniers. C'est ici que les abus devenaient immenses ; l'arbitraire le plus complet régnait dans la répartition. Ces collecteurs étaient des habitants de la paroisse, pris sur un tableau au nombre de 3 à 7 et dont les fonctions, fort redoutées, étaient obligatoires (1) solidaires, (jusqu'à l'édit de 1775 rendu sous l'influence de Turgot) du paiement de l'impôt ils étaient obligés d'être fort rigoureux (2) et leur ignorance, leur humble condition qui leur faisait épargner les riches contribuables, aggravaient encore le poids de la taxe. Aussi chacun dissimulait de son mieux sa vraie situation et craignait de s'enrichir pour ne pas subir une aggravation de charge. « C'est pour cette raison, dit Vauban, que le
« paysan vit non-seulement très pauvrement lui et sa
« famille, et qu'il va presque tout nu, c'est-à-dire qu'il
« ne fait que très-peu de consommations, mais encore
« qu'il laisse dépérir le peu de terre qu'il a, en ne la
« travaillant qu'à demi, de peur que si elle ne rendait
« ce qu'elle pourrait rendre, étant bien fumée et bien
« cultivée, on n'en prit l'occasion de l'imposer dou-
« blement à la taille. Il est donc manifeste que la pre-
« mière cause de la diminution des biens de la campa-

(1) Déclaration du 1^{er} août 1716 et du 9 août 1723.

(2) « Ce sont des animaux terribles » écrivait à Colbert le lieutenant criminel d'Orléans.

« gne est le défaut de culture, et que ce défaut provient de la manière d'imposer les tailles et de les lever. » (1) Boisguillebert met la taille au premier rang des causes de ruine du royaume (2) et Rousseau dans ses confessions nous fait une peinture des paysans où l'on voit comme un reflet de ces animaux farouches et nus dont la Bruyère nous parlait sous le règne du grand roi (3).

Le pouvoir absolu des collecteurs avait pourtant subi des restrictions : Henri IV, dans l'édit de mars 1600 qui joint les fonctions des assesseurs à celles des collecteurs ordonne de joindre à chaque cote, la condition du cotisé, de ses biens en exploitation, tant en propre qu'à loyer, et autres facultés, par articles séparés. D'autre part, l'intendant envoya des commissaires chargés de surveiller la confection des rôles : le syndic de la paroisse, les principaux habitants, devaient se présenter à lui et lui donner des renseignements.

Enfin en 1715 le commissaire fut chargé de dresser seul les rôles : on venait de réduire le nombre des privilégiés et on craignait que les collecteurs n'osassent pas les grever équitablement. Les habitants devaient comparaître devant le commissaire et le renseigner sur leurs biens, leur commerce, leur industrie : parfois même on arpentait les terres. Des arbitres estimaient

(1) Vauban d'ime royale p. 52.

(2) Boisguillebert détail de la France p.182.

(3) Consulter aussi le rapport de Lavoisier au comité d'administration de l'agriculture 66^e séance.

les biens et faculté de chacun et un tarif était arrêté pour chaque espèce imposable : d'où le nom de *taille tarifée* ou *taille proportionnelle*. Chaque taillable était imposé suivant ses diverses facultés et d'après le tarif applicable à chacune d'elles. C'était là un progrès considérable : l'estimation des meubles et de l'industrie était encore sujette à l'arbitraire, mais pour les biens-fonds dont le revenu était établi d'après les baux ou les renseignements des propriétaires, une proportionnalité assez parfaite pouvait exister. Pour plus d'équité on divisait en deux parties, l'imposition : l'une formait la taille réelle, l'autre la taille personnelle « Après le « département (des biens) les commissaires feront, en « présence des collecteurs de chaque paroisse, la ré- « partition de la taille portée par la commune. Chaque « cote sera dressée en deux parties : celle de la taille « réelle et celle de la taille personnelle.

« La partie de la taille réelle sera composée des ob- « jets suivants : 1° Des terres labourables, prés, vignes, « et autres biens, soit en propre, soit en loyer ; 2° des « moulins et usines ; 3° des dîmes et champarts, rentes « ou droits seigneuriaux ; 4° de la maison ou du corps « de ferme.

« La partie de la taille personnelle sera composée : « 1° du revenu des moulins et usines et des maisons, « sur lesquels objets on déduira le quart pour les répara- « tions ; 2° des revenus des terres ; 3° des rentes acti- « ves ; 4° du bénéfice de l'industrie ; 5° du dixième du

« prix des journées de la profession à laquelle chaque
« contribuable s'adonne » (1).

Le premier essai de cette taille tarifée fut fait à Lisieux en 1717. Vers 1738 elle fût complètement appliquée dans les généralités de Châlons et de Limoges : on fit même un cadastre parcellaire de cette dernière. Depuis 1760 le gouvernement s'efforça de l'étendre dans tous les pays d'élections : nous trouvons à ce sujet les déclarations des 30 décembre 1760, 13 avril 1761, les instructions aux intendants du 4 août 1767. Mais il était trop tard. Les assemblées provinciales tentèrent aussi de généraliser cette méthode : en 1787, la répartition, enlevée aux collecteurs leur fut confiée.

Outre cette taille tarifée il en existait une autre (2) qui se rapprochait de la taille abonnée et que Boisguillebert, préconise comme le remède à toutes les iniquités nées de la taille arbitraire : il entendait par là la faculté de transformer la taille en un impôt sur les objets de consommation, à condition que chaque ville fournît annuellement la somme demandée. Il cite l'exemple de Honfleur où les habitants, payant 27,000 livres par ce système ont pu reconstruire leur port, et vivre dans l'aisance.

Nous trouvons encore, dans les pays d'élection, la taille abonnée. « Il y a deux sortes d'abonnements, dit Vieuille, l'un que l'on appelle général est celui qui

(1) Instruction de Turgot pour les commissaires des tailles en janvier 1775.

(2) Voir les lettres patentes du Roi. Août 1664.

« est accordé à une province, l'autre est celui qui est
« accordé par Sa Majesté aux habitants d'une ville ou
« d'une paroisse en particulier, moyennant finances ou
« autrement. C'est une concession pour laquelle il est ob-
« tenu des lettres de la Chancellerie qui portent la
« détaxe de toute taille moyennant une certaine som-
« me, payable par an, somme qui est toujours la même
« et n'est jamais augmentée ni diminuée (1). » Tel était
l'abonnement de la ville de Cognac, à 600 L. pour toute
taille, accordé par Louis XIV, et l'abonnement des Iles
et pays de Marennes à 34.000 L.

Cette méthode était ancienne ; les provinces l'aimaient fort, c'était une franchise qui les mettait presque sur le pied de pays d'Etat ; les résultats étaient excellents. Mais comme l'action du roi s'en trouvait restreinte, il ne l'accordait qu'à regret et la supprimait dès qu'il le pouvait. En 1640 une déclaration de Louis XIV révoque tous les abonnements excepté à Paris, Rouen, Le Havre, Dieppe, Quillebœuf et dans les villes franches, payant subvention. Puis le même roi, à court d'argent en 1702, vend aux paroisses au-dessus de deux cents feux un affranchissement personnel de la taille, et dans celle de plus de deux cents feux, deux affranchissements à cinq cents livres chacun. Mais les biens restent taxés.

La royauté alla plus loin encore : on vendit parfois

(1) Vieuille. Traité des élections, p. 484.

les tailles c'est-à-dire qu'un permit de s'en rédimer à perpétuité, moyennant une somme une fois payée : Ainsi Charles IX, en 1562, en vend pour 360.000 L. en Bretagne. Henri II use du même procédé et Louis XIV par l'édit de 1702 permet à tous propriétaires de maisons ou héritages taillables, de les affranchir de toute taille à perpétuité, sur le prix du denier quinze. L'exemption pouvait n'être que viagère, la somme à payer était d'autant moins élevée que le propriétaire était plus vieux. Tous ces affranchissements furent révoqués par arrêt du Conseil en 1720 et l'édit d'octobre 1713.

On appelait aussi abonnement une fixation de la taille que le Conseil faisait pour certains lieux, mais qui variait chaque année. La seule différence avec la taille ordinaire c'était que les intendants et les officiers des élections ne pouvaient pas changer cette somme, tandis que dans le cas de taille arbitraire c'étaient eux qui fixaient la quotité à payer. (1)

Enfin il exista aussi des abonnements de paroisse, par délibération des habitants. Ils furent défendus par Règlements de 1614 et de 1634.

(1) Vieuille, p. 485, op. citat.

CHAPITRE V

LA TAILLE RÉELLE

La taille réelle était, comme nous l'avons dit, le régime général des pays d'Etat; quelques généralités des pays d'élections possédaient cependant le même impôt ce qui tenait aux circonstances spéciales de leur réunion à la couronne ou à leur situation géographique. Nous étudierons d'abord la taille réelle dans ces provinces, puis dans les pays d'Etat, et enfin nous parcourerons rapidement les impositions en usage dans les pays cédés ou conquis, où quelques-unes se rapprochent beaucoup de la taille réelle.

SECTION I

DE LA TAILLE RÉELLE DANS LES PAYS D'ÉLECTIONS

GÉNÉRALITÉ DE MONTAUBAN

Cette généralité, voisine du Languedoc, ne perdit ses états qu'en 1635 lorsque Richelieu créa une intendance à Montauban ; l'usage du cadastre et de l'impôt foncier y était si bien enraciné que le tout puissant ministre n'osa pas la réduire au régime ordinaire des pays d'élection.

La généralité était divisée en élections, les élections en communautés, et les communautés en paroisses : ceci au point de vue administratif. Mais au point de vue financier. La généralité était divisée en feux, ceux-ci subdivisés en cent *belluques* c'est-à-dire étincelles, et chaque bellugue contenait elle-même quatre parties. Pour répartir équitablement l'impôt il fallait par conséquent mettre à la charge de chaque unité administrative, un nombre proportionnel d'unités financières, nombre suffisant pour que la somme totale demandée à la généralité, se trouvât répartie. *Un tarif* ou état arrêté en Conseil avait pour but d'organiser cette ré-

parlition : une simple opération d'arithmétique devait suffire ensuite pour distribuer les impositions.

Mais pour que l'opération fut faite avec justice, il était nécessaire de connaître exactement les ressources de chaque élection et de chaque communauté ; on arrivait à ce résultat au moyen d'un cadastre ou *compoix terrien*, qui contenait l'estimation détaillée de tous les biens-fonds. Ce *compoix* jouait en outre, à l'égard de la communauté, le même rôle que le tarif pour les élections. L'estimation des domaines y était exprimée, non en argent, mais en unités financières qui portaient le nom de *livres livrantes* subdivisées en *sous* et en *deniers d'allivrement*. De même qu'une élection était estimée cinq cents feux, quarante bellugues et un quart, une propriété était estimée dix livres cinq sous et deux deniers d'allivrement. Ce cadastre servait de proportion fixe et certaine pour répartir sur les fonds la somme demandée par le Brevet. Supposons par exemple une communauté de 20 feux portant 10.000 L. d'impositions, et composée de 1000 livres livrantes : chacune de celle-ci portera 10 livres de taille, et le possesseur d'un fonds évalué à 10 livres livrantes paiera 100 L. de monnaie.

Les fonds étaient classés en trois catégories par rapport à l'impôt : les fonds roturiers, les fonds nobles et les fonds immunes. Les fonds nobles n'étaient ni évalués ni allivrés ; les fonds immunes, roturiers par leur nature, ne payaient pas la taille à cause de leur destination actuelle, mais étaient cadastrés : c'étaient les

rues et chemins, les biens communaux, le sol des hôpitaux et des églises. Enfin les biens roturiers seuls, par quelque personne qu'ils fussent possédés étaient soumis à l'impôt.

Les biens possédés par les seigneurs justiciers dans l'étendue de leur justice, ceux des églises et des abbayes étaient présumés nobles et exempts jusqu'à preuve contraire. De même les rentes nobles jouissaient de l'immunité : pour les rentes roturières, elles étaient portées au cadastre sur le pied du tiers du produit, mais on diminuait d'autant l'allivrement du fonds qui en était grevé.

Lorsqu'un fonds changeait de nature, que de roturier il devenait noble ou *vice-versa*, la mutation était portée sur un livre existant dans chaque hôtel-de-ville sous le nom de *Livre de Charges, décharges et muances* : puis il était rayé ou inscrit sur le cadastre.

Ce système de répartition dont on a pu remarquer l'étroite parenté avec celui de Rome, présentait de nombreuses garanties pour les contribuables, à condition toutefois que le cadastre et le tarif fussent maintenus au courant des mutations et des changements économiques. Lorsqu'il s'agissait de corriger le cadastre d'une communauté, la cour des aides, sur la prière des consuls, nommait des *arpenteurs et abonneurs* : un habitant de la communauté était élu qui dressait la *table d'abonnement* ou liste des diverses variétés de terrain et de la valeur de chacune : cette table acceptée par la communauté servait à classer les fonds que mesuraient les arpenteurs.

Quant aux corrections du tarif, l'opération était plus délicate : Jusqu'en 1666 on se servit d'anciennes évaluations fort peu exactes : à cette époque, sur les plaintes des habitants, un arrêt du Conseil intervint ordonnant révision des tarifs et cadastres qui s'opéra par les soins de l'intendant, d'officiers de la cour des aides, du bureau des finances et des élections, et d'experts. Un règlement du 26 août 1666 divisa la généralité en 12,00 feux : tous les annoblissements antérieurs à 1600 sont révoqués. Les biens ruraux abandonnés furent mis à la charge des communes. Enfin il fut ordonné que si, dans la suite, des communautés se trouvaient accidentellement appauvries, on les dégrèverait d'un certain nombre de feux qui seraient reportés sur les autres. Ce procédé ne fut que rarement appliqué et lorsque, en 1727 des plaintes s'élèvent de nouveau, on se contente de palliatifs fort arbitraires. En 1779, le 11 juillet, une assemblée provinciale fut créée dans la généralité : elle reconnût la nécessité d'un remaniement complet des tarifs et cadastres, mais n'eut pas le temps de l'entreprendre et ne put que réformer un peu la répartition sur le vieux cadastre de 1666.

Jusqu'au commencement du XVII^e siècle, la taille frappa exclusivement les biens-fonds : à cette époque on chercha à atteindre la fortune mobilière au moyen des cadastres ou *compoix cabalistes*, imités du *compoix terrien* (arrêt de la Cour des aides de Montpellier). Ces *compoix* comprenaient les industries, ca-

baux, meubles lucratifs, etc., et étaient dressés par des Prudhommes sur la déclaration des contribuables, et au besoin sur la présentation des marchandises et meubles. Les Consuls pouvaient distraire du total des sommes contenues au mandement, pour être répartis par ces *compoix*, un dixième pour les villes, un douzième dans les gros bourgs et un quinzième dans les petites communautés. Ce système d'une efficacité médiocre fut peu appliqué : la taille continua à peser exclusivement sur la terre, aussi la grévait-elle fortement : on payait dans la généralité 22 L., 5 sols par tête, de taille annuelle, et une loi spéciale dut être rendue pour défendre aux propriétaires d'abandonner les fonds trop chargés, à moins de délaisser en même temps tout ceux qu'ils possédaient dans la communauté. En 1779 les frais de contrainte pour la perception s'élevaient à la somme énorme de 80,000 L. suivant l'Intendant, et de 150,000 L. suivant le bureau des impositions de l'assemblée provinciale. Il est juste de dire que les corvées n'existaient pas en ce pays et que l'entretien des routes était à la charge de la taille.

La généralité d'Auch formée en 1716 de cinq élections distraites de la généralité de Montauban avait conservé exactement les mêmes procédés financiers.

GÉNÉRALITÉ DE GRENOBLE

Le Dauphiné avant sa réunion à la France en 1343, possédait la taille réelle répartie au moyen de cadastres ou péréquaires. L'imposition qui se faisait par *feux* comme dans la Généralité de Montauban, fut supprimée lors de la donation au fils de Philippe-de-Valois et ce ne fut que sous Charles VII en 1457 que l'immunité fut révoquée. Le roi ordonna une révision générale des feux qui commença en 1461 ; de grandes plaintes s'élevèrent à ce sujet parmi le tiers-état qui se plaignait que tout l'impôt retombait sur lui : il demandait que la noblesse et le clergé contribuassent avec lui aux charges publiques. Un arrêt du Conseil, de 1554 ne lui donna point satisfaction et les discussions continuèrent après la suppression des états (1628), jusqu'à ce qu'un règlement du 24 août 1639 eût déclaré définitivement les tailles réelles et prédiales. Les biens appartenant à des nobles dont la noblesse était antérieure à 1602 étaient exempts ainsi que ceux appartenant à l'Eglise avant le 1^{er} mai 1639 : les biens roturiers étaient déclarés taillables à perpétuité.

Un édit de Louis XIV rendu en 1706 fixe le nombre de feux à 3,500.

La taille était de 17 livres 15 sols par tête, et servait

à payer les vingtièmes qui avaient été abonnés : mais les corvées existaient dans cette province.

ELECTIONS D'AGEN ET DE CONDOM.

En 1572 une discussion s'était élevée entre nobles et privilégiés d'une part, les consuls et le tiers Etat d'autre part, sur la question de savoir si la taille était personnelle ou réelle. Un arrêt de la Cour des Aides de Paris, du 18 août 1601, tranche la question dans le sens de la réalité et, déclare taillables tous les biens roturiers. En même temps elle ordonne un arpentement et description des héritages tenus et possédés roturièrement audit pays Agenois. Les discussions ne cessèrent pas : après 16 ans de procédures on finit par s'entendre : « Des arbitres ordonnèrent que les tailles seraient départies, assises et égalisées sur le pied de 40,000 l. qu'on partagea entre les 109 juridictions de l'Agenois » (1). La répartition se fit donc depuis au marc la livre de cette somme.

Le même procédé fut employé pour la répartition de la taille dans l'élection de Condom qui ne fut cadastrée qu'en 1671 sous la direction de d'Aguesseau on distingua le fonds en degrés suivant leur qualité :

(1) Moreau de Beaumont, op. cit. 2^e Mémoire.

Cormeray

deux arpents du second degré, trois arpents du troisième, n'en formant qu'un du premier : le cadastre contient donc, et la contenance réelle des terres et une contenance fictive qui servait de règle à l'évaluation. Sur ces documents on répartit une somme idéale de 20,000 l. au marc la livre de laquelle les autres impositions furent distribuées.

SECTION II

DE LA TAILLE RÉELLE DANS LE PAYS D'ÉTATS

GÉNÉRALITÉ DE MONTPELLIER

De toutes les provinces de France, le Languedoc était celle qui, à la fin du XVIII^e siècle avait conservé le plus d'autonomie et où les Etats provinciaux jouaient encore un rôle réellement actif. A ce dernier point de vue la Bretagne seule pouvait lui être comparée : mais comme étendue, comme richesse et comme perfection d'administration le Languedoc l'emportait sans conteste : c'était le pays modèle de l'ancienne France, celui vers lequel se tournaient les regards des économistes qui songeaient à briser la centralisation qui étreignait le reste du royaume (1). C'est donc dans cette province que nous allons étudier avec le plus de détails l'assiette et la répartition de la taille réelle.

(1) Fénelon, Plans de réformes, destinés à l'éducation du duc de Bourgogne.

ASSIETTE DE LA TAILLE EN LANGUEDOC.

La taille était essentiellement assise sur les terres déterminées au moyen d'un cadastre : les Languedociens prétendaient continuer l'usage romain et invoquaient comme texte fondamental de leur législation financière la loi IV Dig. *De Censibus*. Ils n'admettaient que les modifications provenant du droit des fiefs.

La taille était considérée comme une dette inhérente aux fonds roturiers : la qualité du détenteur ne devait pas être prise en considération : Louis XI et Charles VIII avaient accordé le privilège de l'exemption à quelques officiers, mais il fut révoqué par lettres patentes de Louis XII et par un édit de François I du 18 juin 1535.

Les consuls eux-mêmes voyaient leurs biens soumis à la taille : la cour des aides de Montpellier le déclara formellement.

Les biens roturiers entre les mains des ecclésiastiques étaient taillables mais seulement pour l'impôt du roi ; ils ne contribuaient pas aux tailles destinées à des dépenses locales si elles ne devaient pas profiter à leur propriétaire (1). Il en était de même de ceux qu'on appelait les *forains* : propriétaires n'ayant ni leur domi-

(1) Ordonn. de Louis XI de 1464, et édits de François I de 1535 et 1543.

cile ni leur résidence aux lieux où se trouvait leur domaine. Ils devaient cependant contribuer aux charges municipales ayant un intérêt commun, telles que tailles additionnelles pour fortifications, garnisons etc... Ils devaient du reste être convoqués toutes les fois qu'une imposition les intéressant allait être répartie.

Le principe de la spécialité des charges était aussi appliqué territorialement : si une portion du territoire avait des besoins spéciaux, elle y pourvoyait par une imposition qu'elle seule supportait.

Les biens nobles étaient exempts à perpétuité comme soumis à un autre impôt, d'ailleurs passé à l'état de souvenir : l'ayde de l'Ost. Cette exemption était perpétuelle et absolue, comprenant les tailles municipales comme la taille royale. Il fallait que le fond perdît sa qualité pour qu'il put devenir taillable.

Le bétail étant pour ainsi dire un produit du fond qui le nourrit, était soumis à la taille avec la terre sur laquelle il paissait, le principe de la réalité s'appliquait dans ce cas encore et la métairie noble qui envoyait son troupeau paître sur des terres non nobles, payait l'impôt pour lui. Par raison d'équité, le bétail, le labour de trait dont on n'attendait que des services était exempt; seul le bétail dont on tirait des revenus était taxé.

La taille réelle avait en Languedoc le même inconvénient que dans la généralité de Montauban; elle ne frappait pas les fortunes immobilières. On fut donc conduit à introduire dans ce pays la méthode des com-

poix cabalistes, destinés à la taxation des meubles, des profits de l'industrie et du commerce, des rentes et pensions. Mais quelques communautés seulement usèrent de cette méthode dont nous avons exposé autre part, les inconvénients.

RÉPARTITION DE LA TAILLE EN LANGUEDOC

Le cadastre ou compoix avait été exécuté dans le Languedoc, en exécution de lettres patentes du 20 juin 1491. Mais la taille y était perçue longtemps avant, et un règlement de Saint-Louis en 1250 parle déjà de cet impôt (1) : à cette époque la répartition se faisait par feux. Le cadastre fut revisé d'une manière générale sous Colbert, par une commission instituée spécialement. Depuis lors de nombreuses révisions partielles eurent lieu dans les communautés d'après le procédé suivant :

Les habitants réunis présentent une requête à la Cour des Aides de Montpellier qui permet la confection du nouveau compoix et autorise la levée de la somme nécessaire à cette opération à charge d'en rendre compte au Roi. Puis les habitants sont rassemblés pour nommer les commissaires chargés de dresser le cadastre : 1° Les indicateurs qui doivent désigner les

(1) Moreau de Beaumont.

propriétés comprises dans la communauté ; 2° les arpenteurs qui doivent les mesurer ; 3° les prudhommes qui doivent les classer selon leur qualité. Ces derniers ne sont pas pris dans la communauté, mais dans les localités les plus voisines ; on s'assure ainsi et de leur désintéressement, et de leur capacité : du reste ils ne sont là que pour vérifier les estimations que font les propriétaires eux-mêmes. On dresse une table de ces biens ainsi estimés et mesurés : elle contient tous les biens sans exception, même ceux non soumis à la taille, tels que les biens nobles. Les propriétés bâties sont mises à part : dans leur estimation on tient compte de la contenance de la situation, des matériaux, mais non du luxe qui n'est pas une cause d'augmentation de valeur. Du chiffre total on déduit un tiers pour l'entretien : le reste de la somme est imposé.

Le tarif qui résulte de ces opérations est porté sur un registre qu'on nomme *recherche* ou *compoix des communautés* (1). Chaque parcelle est mentionnée avec le nom du détenteur, sa situation, sa contenance, sa classe et son estimation. On en fait une lecture devant les habitants avant l'envoi à la Cour des Aides qui rend un arrêt d'homologation en vertu duquel il devient exécutoire. Mais il était possible de former opposition à l'arrêt de la Cour contre l'ensemble du cadastre, et les particuliers pouvaient former séparément des demandes en décharge ou réduction dont le jugement appartenait

(1) Moreau de Beaumont, op. cit.

aussi à la Cour. Une commission dite « *des préambules* » était instituée pour l'examen et la vérification des rôles d'imposition : si elle reconnaissait que des sommes avaient été abusivement imposées, elle les mettait en *moins-imposé* aux communautés surchargées.

Tel était le cadastre à l'aide duquel les impositions étaient dévolues aux habitants en dernière répartition; mais avant d'en arriver là elles subissaient des répartitions secondaires qu'il est intéressant d'étudier.

Le Roi, comme nous l'avons dit devait demander la taille aux Etats qui l'accordaient toujours, mais dans des termes qui montraient bien l'autonomie de la province : « *Les Etats ont libéralement octroyé et accordé, octroyent et accordent au Roi, leur souverain prince et seigneur, et sans conséquence, lesdites sommes* ».

Ces Etats se réunissaient sur l'envoi de lettres patentes au gouverneur du Languedoc et aux officiers des bureaux des finances établis à Toulouse et à Montpellier.

Le Roi décide que les Etats se réuniront tel jour, en la ville de Montpellier pour résoudre les sommes qui doivent être imposées tant pour les charges ordinaires que pour le service que sa Majesté désire en tirer pour les affaires et la manutention de son état. Voici d'après Moreau de Beaumont, le détail des sommes demandées pour une année, dans le cours du XVIII^e siècle, sous la dénomination d'ancienne taille.

120.000 L. pour l'aide.

69.850 L. pour preciput de l'équivalent.

Ces deux sommes remplacent ce que le roi tire des aides dans les autres provinces.

264.700 L. pour l'octroi ordinaire, augment de taille inauguré sous François I^{er}.

39.907 L. pour la crue.

12.000 L. pour réparation des places frontières.

99.000 L. sur appointements du gouverneur et des lieutenants généraux de la province.

25.170 L. pour entretien des gardes du gouvernement et frais des commissaires.

222.000 L. pour frais des Etats.

Cette demande s'appelait la *grande commission* : elle remplissait dans le Languedoc l'office du brevet de taille dans les autres provinces. En outre le roi faisait expédier deux autres commissions, une pour le taillon qui montait à 165.000 L. l'autre pour les garnisons que le roi jugeait nécessaire d'entretenir dans les places de la frontière.

Parfois le roi ayant besoin de secours extraordinaires les demandait aux Etats qui rarement les refusaient, mais ne les accordaient que sous le nom de *don gratuit* et dans des termes pleins de réserves : « *Les Etats délibérants sur la demande qui leur a été faite de la part du roi, d'un don gratuit de 3 millions de Livres, ont ac-*

cordé libéralement et gratuitement à sa majesté, et sans conséquence, ladite somme de 3 millions... (1).

La province subvenait à ses besoins, les corvées n'y étaient pas en usage, et elle s'était abonnée pour les vingtièmes et la capitation. L'abonnement des deux vingtièmes était de 1,475,000 L et de 295,000 L pour les 4 sols par livre du premier; elle devait donc s'imposer sur l'ordre des Etats pour trouver ces sommes : le roi les *autorisait*.

Les impositions résolues aux Etats étaient d'abord réparties sur les 23 diocèses de la province, en prenant pour base un tarif dans lequel, supposant une somme idéale de 300,000 L, on fixait ce que chaque diocèse devait en supporter. Le département achevé les Etats l'autorisent et expédient les commissions ou mandements en vertu desquels chaque diocèse doit faire, dans des assemblées particulières, l'imposition de la portion qui le concerne, sur toutes ses communautés. Ces Etats diocésains, appelés *assiettes*, se tiennent dans le mois qui suit la séparation des Etats provinciaux. Il fait la répartition sur un tarif appelé *allivrement des communautés*, tableau dressé et réformé au besoin par des officiers de la cour des aides accompagné de géomètres, et qui contient l'estimation générale de chaque communauté. L'état de répartition qu'on dresse alors s'appelle *Mande* : il s'envoie aux conseils de chaque

(1) Le don gratuit fut refusé en 1568, 1571 et en partie en 1599. Clamageron, op. cit. II, p. 189.

communauté qui distribuent, à l'aide du compoix parcellaire, dont nous avons décrit la confection, la portion de taille que chacun doit supporter (1).

La répartition s'opérait, sans difficulté, au marc la livre ; le roi indiquait ce que le contribuable devait payer 1° sur les impositions du roi ; 2° sur les impositions municipales d'intérêt général ; 3° sur les impositions municipales d'intérêt particulier, auxquels les non-domiciliés ne participaient pas.

Les tailles se payaient en trois termes : janvier, mai, septembre. Elles étaient dues par le propriétaire ou par celui qui avait la jouissance des fonds, comme l'emphyteote, l'usufruitier. Le fermier ne les devait que dans deux cas ; 1° lorsque son bail avait une durée de 29 ans, 2° lorsque le collecteur avait fait saisir les fruits qui étaient le gage tacite du fisc : mais il avait alors un recours contre le propriétaire.

La taille était lourde en Languedoc : 22 livres par tête ; mais il faut songer qu'elle délivrait la province de presque tous les autres impôts, qu'elle servait à l'entretien des routes, des canaux, etc., son excellent mode d'assiette empêchait les inégalités d'augmenter le poids de l'impôt et ce pays était en somme des plus prospères de France

(1) Moreau de Beaumont, t. II, p. 213.

GÉNÉRALITÉ DE RENNES

La Bretagne avait comme le Languedoc conservé des Etats jouissant d'un pouvoir effectif : ils consentaient réellement l'impôt demandé par le roi et donnaient le nom d'*Emprunt* à la somme levée par leur ordre pour offrir au roi le don gratuit.

De temps immémorial la levée des deniers se faisait par feux : d'où le nom de fouages conservé aux tailles après la remise de la Bretagne à la couronne sous Charles VIII. Ces fouages se levaient d'abord à des époques indéterminées, en cas de besoins pressants. La même règle était suivie en Anjou où les ducs ne pouvaient les exiger qu'une fois l'an : « *Quod ipse dominus comes exigat et habeat una vice duntaxat in villa Audegavensi foagum, videlicet, a quolibet foco, quatuor solidos una vice solvendo pauperibus, locisque ac personis privilegiatis duntaxat exceptis.* » Sous Charles VIII ces fouages deviennent permanents et on détermine une somme fixe pour les fouages ordinaires à lever chaque année. Le roi envoyait au receveur général des finances un mandement montant à 278,607 l. Mais des fouages extraordinaires s'y ajoutaient : ils étaient levés sur un mandement envoyé par le trésorier général aux receveurs des fouages et devaient être consentis

par les Etats : ils variaient chaque année selon les besoins du roi.

Les fouages se levaient sur les terres roturières seules : mais il n'y eut jamais en Bretagne de cadastre analogue à ceux des pays méridionaux : la division par feux était absolument arbitraire ; ce qui le prouve c'est que dans l'octroi d'un fouage général au duc de Bretagne sur les vassaux des seigneurs, on demanda un écu d'or par feu « le riche aidant le pauvre, le fort portant le faible » ; comme le fait remarquer Moreau de Beaumont si chaque portion de terre eut été fixée et déterminée, il n'y eut pas eu de feux forts et de feux faibles.

En 1392, d'après un examen des commissaires de la chambre des Comptes il y avait en Bretagne 79,748 feux taillables et 18,699 feux exempts comme nobles ou ecclésiastiques. Au XVIII^e siècle la province comprenait 32,446 feux contribuables.

La répartition, entre les diocèses et les communautés se faisait par la commission intermédiaire ; bureau composé de 90 commissaires dont 18 pour le diocèse de Rennes et 9 pour chacun des autres diocèses. Ce bureau fut établi en 1733 par arrêt du Conseil du 30 janvier. Suivant un règlement des Etats de 1758, les Commissaires de Rennes devaient s'assembler quinze jours après la séparation des Etats et envoyer, dans la quinzaine suivante les tableaux de répartition aux évêchés, avec le mandement contenant les sommes à lever. La Communauté rassemblée nommait les *Egaieurs* et les *Collecteurs*. Les premiers font les rôles et

répartissent les fouages sur chacun des contribuables à raison des feux taillables qu'il possède : la somme demandée à chaque feu est réglée en raison de 8 livres, 15 sols, 5 deniers, part proportionnelle de chacun dans la somme fixée idéalement sous Charles VIII. Les marguilliers et trésoriers des paroisses assistent les égaux : les rôles sont délivrés aux collecteurs qui les recouvrent et en remettent le produit aux Receveurs des finances.

La Bretagne était la province la moins imposée du royaume : la taille de chacun ne s'élevait qu'à 12 L. bien que les vingtièmes eussent été abandonnés. Il est vrai que le pays était pauvre et que les corvées étaient en usage par la confection des routes.

GÉNÉRALITÉ D'AIX

La taille y était autrefois personnelle : on la levait à des époques indéterminées, et par feux, c'est-à-dire sur les particuliers possédant une habitation : « *focum et larem.* » On faisait de temps en temps des recensements de feux ou recours d'affouagement. Les nobles exemptaient les biens qu'ils possédaient. A partir de 1471 où eut lieu un recours d'affouagement célèbre, la taille change de caractère. Les commissaires restreignirent l'exemption des seigneurs aux biens qu'ils ac-

querreraient dans l'avenir et à ceux qui leur étaient venus par commise, confiscation, prélation ou délaissement; toutes leurs autres possessions seraient considérées comme roturières. Un cadastre conforme à ces idées fut dressé. Il y eut de violentes réclamations. En 1541, le syndic du tiers-état obtint des lettres patentes qui contraignirent les gens d'Eglise et nobles à payer la taille pour leurs biens roturiers. Refus d'enregistrement du parlement de Provence. Déclaration du 17 mars 1547 enregistrée en grand conseil qui déclare la taille réelle. Sur un nouveau refus d'enregistrement, le Parlement de Paris est saisi de l'affaire et un arrêt définitif du 15 septembre 1552 confirme la déclaration de 1547. La guerre se prolongea encore, mais la taille resta réelle.

Les Etats de Provence avaient disparu depuis longtemps et une *assemblée de procureurs du pays* les avait remplacés : Elle était présidée par l'archevêque d'Aix, assisté d'un commissaire du Roi. Elle faisait la première répartition.

Le feu, au XVIII^e siècle, désignait une certaine étendue de terre taillable, évaluée à 50,000 livres : la Provence contenait 3.032 feux $1/2$. La répartition de la somme demandée par le Roi (115.816 L. de taille et taillon, 700.000 L. de don gratuit) se faisait au moyen de l'*affouagement*, tableau renfermant les noms des trente communautés de la province avec le nombre de feux qu'elles contenaient. Les communautés, convoquées par leurs administrateurs, s'assemblaient et dé-

cidaient comment elles acquitteraient leur quote-part de *taille royale* et de *taille négociable* : on appelait ainsi l'impôt destiné aux besoins du pays. Deux moyens étaient employés : l'imposition sur les biens-fonds ce qui était facile puisque chaque communauté possédait un cadastre, et une imposition sur les fruits et denrées qui se levait soit en argent soit en nature, sous forme de dimé. Dans le premier cas, on l'appelait *Imposition sur les fruits* ; dans le second, *Imposition en fruits*.

Le recouvrement de la taille était mis en adjudication et confié au plus offrant. Elle se payait en quatre termes. La Provence avait abonné les vingtièmes . On y payait 19 L. 18 sols d'impôt par tête, y compris les charges locales.

GÉNÉRALITÉ DE PAU

Cette généralité comprenait un certain nombre de petits pays pyrennéens qui avaient conservé en partie leurs statuts locaux relativement à l'impôt. C'étaient :

La pays de Foix, où les terres étaient cadastrées et la taille répartie d'après le compoix.

Le Comté de Bigorre, le pays de Marsan, le Vicomté de Nebouzan, les quatre Vallées etc..., qui avaient abonné la taille, et levaient leurs impositions par des procédés différents et peu intéressants à étudier.

GÉNÉRALITÉ DE DIJON

La Bourgogne était un pays d'Etat, mais de taille personnelle. L'assemblée provinciale s'y tenait tous les trois ans et dans l'intervalle, les *élus généraux* faisaient la distribution et la répartition de toutes les impositions.

La taille portait sur tous les biens et revenus des contribuables ; la répartition s'en faisait par feu ; mais ce mot signifiait une certaine quantité de livres tournois, et non point, comme en Provence des terres ou des maisons.

Elle payait 19 L. 3 sols par tête et avait conservé les corvées, sauf dans le Mâconnais, la Bresse, le Bugey et le pays de Gex.

SECTION III

PAYS CÉDÉS OU CONQUIS

Certains de ces pays avaient conservé leurs états, d'autres les avaient perdus : la taille était réelle dans quelques-uns, personnelle dans les autres : Nous allons parcourir rapidement leurs institutions financières, en insistant seulement sur celles qui rentrent dans notre sujet.

FLANDRE MARITIME

Elle avait conservé ses Etats qui votaient l'impôt. (arrêt du conseil du 17 janvier 1767). La taille y était réelle mais se nommait *aide*. Elle comprenait l'aide ordinaire, extraordinaire, les accessoires et le vingtième. Dans certaines communautés manufacturières on avait égard aux facultés productives, mais on les ramenait à une estimation territoriale qui avait pour unité le *bonnier* valant 3 arpents (1 hectare environ). Les cahiers primitifs des communautés servaient encore de base au XVIII^e siècle pour la répartition : un arrêt du conseil de 1728 ordonna de les renouveler,

mais l'opération n'était pas terminée au moment de la révolution.

Le clergé et la noblesse n'étaient pas exempts : ils payaient un vingtième et demi du revenu des biens qu'ils cultivaient eux-mêmes : pour ceux qu'ils faisaient exploiter par des fermiers ils étaient taillables comme les roturiers. Pas de corvées.

FLANDRE WALLONNE

La taille y était personnelle : les nobles et gens d'église en étaient exempts pour les biens qu'ils occupaient. Elle était levée en vertu de lettres de transport.

ARTOIS

La taille royale y remontait au xiv^e siècle; on l'avait fixée à 13,533 L. mais depuis 1569 une autre imposition, le centième avait été créée. L'imposition était réelle : personne n'en était totalement exempt. Les rôles étaient dressés par paroisse, vérifiés sur des procès-verbaux nommés recolement. Ces rôles et recolements formaient les *cahiers de centième* de chaque communauté. Les biens étaient estimés à leur juste valeur, dont le centième formait le montant de l'imposition. La répartition était faite par les Etats.

L'Artois n'usait pas des corvées : un impôt spécial,

l'impôt des chemins, fournissait les sommes nécessaires à l'entretien des routes. La charge de chacun était de 20 L. 3 sols.

ALSACE

Les Etats d'Alsace avaient perdu, après la réunion de cette province à la France, le droit de voter l'impôt. La répartition de la *subvention* était faite par l'intendant, les prévôts et les assesseurs : les collecteurs la recouvraient. La subvention avait un caractère mixte : les $\frac{2}{3}$ s'imposaient sur les fonds, $\frac{1}{3}$ sur l'industrie et les revenus.

Les biens reconnus nobles en 1648 étaient exempts, par quelle que personne qu'ils fussent possédés, s'ils étaient cultivés par leurs propriétaires. Mais s'ils étaient affermés, le fermier était imposé à la *portion colonique*, c'est-à-dire à la moitié de la somme qu'ils eussent payé s'ils n'eussent point été nobles.

L'Alsace avait abonné les vingtièmes : les corvées y étaient en usage. On y payait 12 livres 10 sols de subvention par tête.

TROIS ÉVÊCHÉS

L'impôt s'y appelle également subvention : il y fut établi par Louis XIV avec la forme de la taille person-

nelle. L'Intendant y faisait seul la répartition. On y payait 14 livres par tête.

ROUSSILLON

Les États avaient perdu le droit de voter l'impôt qui portait le nom d'imposition ordinaire et montait à 60.000 L. Elle portait essentiellement sur les fonds et était répartie par l'Intendant après arrêt du Conseil. La province avait aborné les vingtièmes ; on y payait 13 livres 15 sols par tête.

LORRAINE ET BAS HAINAUT

Ces pays possédaient des impôts qui sous le nom de subventions, de vingtièmes, de feux et cheminées n'ont aucun rapport avec la taille et ne rentrent pas dans notre sujet.

CORSE

La Corse réunie à la France en 1768 ne payait point de taille : les États s'étaient abonnés à 120.000 livres

pour les vingtièmes. Mais comme le pays était très pauvre et que l'impôt rentrait difficilement, on y introduisit sous le ministère de Necker l'impôt en nature du dixième des récoltes. Les résultats furent excellents et le produit annuel monta jusqu'à 200.000 livres.

CHAPITRE VI

EXEMPTIONS. — CONTENTIEUX

Une des principales différences entre la taille réelle et la taille personnelle tenait à la nature des exemptions qu'elles admettaient l'une et l'autre. Le principe de l'égalité en matière d'impôts bien que proclamé dans l'ordonnance de 1445 était, on peut le dire, inconnu dans la France ancienne : les nobles ne devaient au roi que des services personnels, devenus purement théoriques, les clercs étaient exempts en raison de leurs fonctions (1), les roturiers seuls fournissaient une contribution pécuniaire. Mais dans les pays de taille personnelle, elle était le privilège de certains biens. C'est la condition de ces biens que nous devons étudier.

Dans les pays de taille réelle on tenait pour maxime que « fiefennoblit, non la personne. » Les biens nobles étaient les fiefs, et les alleux sous certaines conditions.

Les fiefs sont les immeubles réels ou fictifs concédés

(1) Le clergé n'était pas, en principe, exempt d'impôts : mais il réussit toujours à s'en faire exempter soit au moyen de dons gratuits, soit de décimes qu'il s'imposait.

à charge de certains services réputés nobles, *cum translatione utilis dominii*. La concession d'une terre en fief comprenait deux actes : la foi et l'hommage, et l'investiture : les services exigés du vassal étaient ceux de fidélité, d'ost ou de chevauchée, le service de Cour et dans certains cas celui d'Aide (1).

Les alleux sont des terres restées en dehors de la hiérarchie féodale : elles sont roturières par leur nature, mais peuvent acquérir la noblesse par l'adjonction d'un droit féodal, par exemple une justice. L'alleu pouvait encore devenir noble pour la partie retenue par l'inféodation : acte de concession établissant un rapport entre deux terres et deux personnes, ou par l'accensement, contrat établissant un rapport entre deux terres seulement.

La noblesse d'une terre étant un fait exceptionnel ne se présumait pas : elle devait être prouvée : de nombreuses usurpations avaient eu lieu à toutes les époques et des révisions des titres de noblesse eurent lieu souvent ; nous en avons vu plusieurs dans le chapitre précédent. On exigeait d'ordinaire les représentations, du titre d'inféodation ; s'il avait été perdu on prouvait la noblesse en montrant qu'on avait rempli les devoirs féodaux, par exemple porté la foi et l'hommage, fait l'aveu et le dénombrement (2). Un seul hommage cons-

(1) M. Cauwès à son nom.

(2) On appelait dénombrement l'acte constatant la contenance du fief servant, acte écrit sur parchemin passé devant notaire et qui devait être donné par le seigneur du vassal quarante jours après la foi de l'hommage

taté suffisait pour exempter de l'impôt ; mais il fallait qu'il fut ancien, et qu'on l'appuyât de preuves solides telles que des quittances de taxe pour le ban et l'arrière-ban.

Le dénombrement seul ne suffisait que dans deux cas : s'il avait été constaté par acte public ou vérifié par les juges du lieu. Mais s'il se joignait à la prestation d'autres devoirs féodaux qui seuls n'eussent pas réussi à exempter de l'impôt, il les fortifiait suffisamment pour que l'immunité fut accordée.

L'exemption de la taille pendant un temps même prolongé ne dispensait pas de la preuve de noblesse : mais il y avait présomption si le bien exempt avait appartenu à un seigneur justicier ; on le supposait alors concédé en même temps que la justice. Il en était de même pour les biens possédés par les églises qui, pour la plupart fondées ou dotées par les rois, avaient reçu des terres engagées dans la hiérarchie féodale.

La noblesse était imprescriptible : elle ne disparaissait qu'avec la perte matérielle ou juridique du fonds. Pourtant à l'égard de la taille existaient quelques exceptions. Si le propriétaire d'un fond noble avait payé la taille pendant trente ans sans opposition ; sa terre perdait son immunité. D'autre part la concession d'un fief en emphytéose, donnant naissance à une tenure purement civile, la franchise disparaissait mais elle renaissait si par l'effet du droit éminent du seigneur le bien revenait entre ses mains : ainsi au cas de dé-

guerpissement ou de commise pour non paiement du sens ; c'était là un exemple de l'influence des institutions romaines dans le midi, sur les lois féodales (1). Mais il fallait, pour éviter les fraudes que le seigneur « eût fait crier et proclamer par trois diverses fois de quinzaine en quinzaine » pour voir si personne ne voudrait se charger des fonds aux charges accoutumées.

Ces règles générales variaient quelque peu avec les provinces : en Bretagne certaines terres roturières étaient exemptes des fouages. C'étaient : 1° les terres roturières sur lesquelles était assigné le titre clérical d'un ecclésiastique. — On appelait titre clérical, ce que les ecclésiastiques devaient se constituer quand ils recevaient les premiers ordres, afin qu'ils pussent vivre honorablement, s'ils n'obtenaient pas de bénéfices : « *ne mendicant in opprobrium cleri* ». 2° Les terres roturières annexées de tout temps à des bénéfices ; 3° Les terres roturières qui appartenaient à des ecclésiastiques de condition noble ou à des gentilshommes, pourvu qu'elles fussent *tenues à la main*, c'est-à-dire non affermées. Ces exemptions qui variaient à tous les changements de propriétaires étaient un inconvénient grave des fouages de Bretagne.

Il existait en Bretagne des biens affermés à domaine congéable, dont la propriété se partageait entre le seigneur qui possédait le fonds et le colon, maître de la

(1) Arrêt de la cour des arrêts de Montpellier de janvier 1636.

superficie. On considérait comme roturier tout ce qui tombait aux mains du colon et en conséquence la superficie avait été soumise à l'impôt.

Nous avons énuméré, en étudiant l'impôt dans les divers pays d'Etat quelques autres modifications à l'exemption générale des terres nobles, sur lesquelles il est inutile de revenir. C'étaient là des exemptions de classes entières; les faveurs personnelles n'étaient pas rares et, une foule de roturiers se trouvaient libérés de l'impôt à la suite des services rendus au pays ou grâce aux fonctions qu'ils occupaient. Les édits nous montrent comme exempts :

Les officiers de judicature et ceux de finance. Les descendants de la pucelle d'Orléans vivant noblement. Les maires, échevins, conseillers des villes, jadis exempts pendant leur vie, virent leur privilège réduit à la durée de leurs fonctions, depuis l'édit de 1634. Les étudiants et universités de Paris, Orléans, Angers, Poitiers et autres approuvées (Ordonnance de 1445).

Les vétérans qui ont servi 25 ans dans les compagnies d'ordonnance.

Les gens d'armes ayant servi 10 ans comme capitaines, lieutenants ou enseignes.

Les commensaux (chevaucheurs d'écurie, officiers de vénerie, de fauconnerie, louveterie), étaient exempts de 20 livres.

Les maîtres de postes, exempts de 20 liv.

Les archers exempts de 100 sols.

Les gardes forestiers, id.

Les jardiniers, portiers, concierges des maisons royales étaient totalement exempts, etc., etc.

Dans les pays d'élections le contentieux de la taille appartenait aux élus en premier ressort. Dans certains cas l'appel était porté au *bureau du ressort*, et la juridiction supérieure était toujours une Cour des Aides, soit celle de Paris, soit une de celles qui avaient été créées en province. Dans les pays d'Etat la juridiction appartenait aussi aux Cours des Aides tantôt en appel, tantôt même au premier ressort (Languedoc. Déclaration du 20 janvier 1736). D'autresfois, comme en Roussillon, l'intendant formait toute la juridiction, enfin dans d'autres provinces, comme l'Artois, le premier degré était formé des officiers de l'élection (1) et les appels étaient portés devant le Conseil d'Artois qui jugeait souverainement.

Presque tous les pays d'Etats possédaient au XVII^e siècle des Cours des Aides. La plus ancienne était celle de Montpellier créée sur Charles VI et composé alors de commissaires royaux. Elle fut supprimée par Charles VII quand il établit le Parlement de Toulouse, mais il l'a rétablit en 1437, tout en la composant de membres tirés du Parlement. Louis XI en 1467 la déclara souveraine et indépendante du Parlement. En 1705 elle fut réunie à la Chambre des comptes.

En Provence, toute la juridiction financière appartenait à la Chambre des Comptes d'Aix qu'on appelait :

(1) Moreau de Beaumont, op. cit.

« Cour des Comptes, Aides et Finances de Provence. »
Il en fut de même en Bourgogne depuis 1630.

A Pau, une Cour des Aides fut créée en 1632 ; à Cahors, en 1642, transportée en 1681 à Montauban et à Grenoble en 1638. Ces Cours des Aides n'eurent qu'une durée éphémère. Les Etats généraux de 1614 avaient demandé la réunion de celles déjà créées aux Cours des Comptes ou aux Parlements afin de diminuer le nombre des officiers royaux et des Cours souveraines. On fit droit à leur vœu et au moment de la Révolution, il ne subsistait plus que deux Cours des Aides.

CHAPITRE VII

MONTANT DE LA TAILLE. — DÉPENSES AUXQUELLES ELLE
DEVAIT SUBVENIR. — AUTRES CHARGES PESANT SUR LA
TERRE.

Nous avons dit que la taille rendue permanente par Charles VII avait eu pour but d'entretenir une armée régulière qui devait remplacer les milices féodales. Cette milice se composait primitivement de quinze compagnies d'ordonnances et des francs-archers : une somme annuelle de 1,200,000 L. soit 68,860,000 fr. en valeur relative devait suffire à former le budget de la guerre. En fait, le principe de la taille ne varia pas, mais on lui ajouta successivement des augmentations qui devinrent plus considérables que lui.

Les premières impositions de ce genre prirent le nom de *crues* : elles furent d'abord passagères, en 1484 et en 1497. Puis François I^{er}, pour la solde de 50,000 hommes appelés *légiionnaires*, établit une crue permanente qui prit le nom de *grande crue* :

Sous Henri II une crue de 600,000 L. dite « crue des

trois sols » est d'abord établie; puis en 1549, sous le prétexte de débarrasser les contribuables des réquisitions de *vivres et ustensiles* à l'usage des troupes (1) on organise la crue « de *la gendarmerie* » qui prend le nom de *taillon* à partir de 1555 et persiste jusqu'en 1789 (ordonnance du 12 novembre 1549).

Le taillon était imposé conjointement avec la taille, mais distinct dans le rôle. Puis la séparation disparaît, bien que le brevet et les commissions des tailles, énumèrent toujours les deux impositions : le taillon conserva toujours une estimation fixe : il montait, sur la France entière, en 1768 à 1,186,736 L.

Une autre crue de deux sols par livre fut établie en 1705 pour subvenir aux dépenses de guerre de la succession d'Espagne.

Outre ces augments de taille qui s'imposaient au marc la livre du principal dans les pays d'élections et d'Etats, ces derniers se servaient de la taille pour lever d'autres impôts qui, dans les provinces d'élections, portaient soit sur les revenus, soit sur les personnes : nous voulons parler de la capitation des vingtièmes et même des corvées.

La capitation fut établie par l'édit du 18 janvier 1695 : supprimée en 1698 elle fut rétablie par la déclaration du 16 mars 1701 et augmentée en 1760. C'était un impôt personnel et de classes. Les contribuables furent divisés en taillables et non taillables : les taillables sup-

(1) Ces réquisitions reparurent bientôt après.

portaient la capitation au marc la livre de la taille : les non-taillables furent divisés en 22 catégories à raison de leurs facultés (déclaration du 18 janvier 1695). Les pays d'Etats, notamment le Languedoc, résistent énergiquement à l'introduction de cet impôt, et finissent par s'y abonner.

L'impôt du dixième fut établi en 1710, alors que la France épuisée soutenait contre l'Angleterre, la Hollande, l'Autriche et l'Empire, la lutte suprême qui devait porter à plus de deux milliards de dette, l'héritage de Louis XIV. L'idée de cet impôt général sur les revenus de tous les sujets du roi avait été tirée du livre de Vauban « la dîme royale ». Mais au lieu de demander l'impôt en nature, on adopta la modification de Boiguillebert qui recommandait la perception en argent. Vauban et Boiguillebert pensaient avec ce système remplacer les autres charges du peuple et améliorer son sort : Louis XIV l'ajouta au fardeau déjà immense d'impôts. Les fraudes furent nombreuses, le résultat médiocre : on consentit des abonnements et tous les pays d'Etats en usèrent, augmentant leur taille de la somme demandée. L'impôt du dixième devait être supprimé à la fin de la guerre : en 1749 il durait encore et on ne le supprime alors que pour le remplacer par l'impôt du vingtième perçu dans les mêmes conditions (1).

Au début de la guerre de sept ans on crée un nou-

(1) Edit de mai 1749.

veau vingtième et en 1760 un troisième. On avait ajouté aussi un augment de quatre sols par livre en sus du premier. Les trois-vingtièmes montaient à environ 76,500,000 l. dont 74,000,000 portaient sur la terre, d'après Necker.

A côté de ces contributions en argent, la terre avait encore à supporter de nombreuses prestations en nature : certaines avaient été remplacées par un augment de taille dans les pays d'Etat, mais d'autres demeuraient encore à l'état primitif : dans l'un et l'autre cas, elles sont des charges territoriales et, à ce titre, ont droit à notre attention.

Les réquisitions pour les gens de guerre, que la taille était primitivement destinée à suppléer, avaient été rétablies : elles comprenaient les *étapes* ou vivres dues aux soldats de passage, et les munitions, prestations aux soldats en garnison. Le logement des soldats, qui n'étaient pas alors casernés, comme aujourd'hui, était encore une charge imposée aux propriétaires. En Languedoc, il était réparti, proportionnellement à la cote de chacun, par les consuls et trois habitants désignés au conseil du lieu : des règlements émanés de la Cour des aides réglaient l'indemnité due par les habitants qui ne pouvaient fournir le logement effectif.

Une taxe appelée : *fortifications et réparations*, grevait encore les biens-fonds : elle était destinée à subvenir aux frais nécessités par les murailles, fortifications, châteaux de la province.

Mais une des charges principales, tant par son

poids que par son caractère humiliant, était la corvée qui subsistait dans certains pays d'Etats et avait été remplacée par une taxe spéciale dans les autres.

C'était une bien vieille coutume que ce mode d'exécution des travaux publics : depuis les plaintes des Juifs qui fuient l'Egypte pour échapper aux corvées, jusqu'aux doléances des assemblées provinciales, l'histoire est pleine des imprécations populaires contre ces charges vexatoires et inégales. Nous avons vu qu'aux derniers temps de l'Empire romain, la longue série des prestations en nature était plus gênante, plus lourde peut-être, que l'impôt lui-même. Or, ces charges accessoires étaient passées, avec l'*indictio*, dans le régime financier des rois francs. Sous les Carolingiens, l'impôt disparaît, mais la prestation en nature subsiste et sous le nom de corvée (de *curvare* parce que ces travaux forcent le corps à se courber vers la terre — ou de *corps* et de *vée* qui dans le dialecte Lyonnais veut dire travail) (1), subit une double transformation (2). Les seigneurs ont hérité des devoirs de l'autorité centrale : la confection et l'entretien des routes cessent d'être un service royal et deviennent attribution seigneuriale. « Les seigneurs ayant lesdits péages, doivent entretenir les chemins et voyes publiques en raison desquels ils tirent lesdits péages. Et quant ès autres chemins ponts et voyes publiques par raison desquels

(1) Thèse de licence de Mauritius Jordy. — Argentoratium 1721.

(2) Cap. 782. Pertz I, p. 42.

il n'est dû péage ne autre droit, les habitants des paroisses où sont lesdits chemins ponts et passages sont tenus de les réparer et entretenir et seront contraints par le juge ordinaire de contribuer pour la quantité des sommes nécessaires pour réparer lesdits chemins et passages. » (Art. 361 Coutume de Bourbonnais. — Id. Count. de Bretagne, art. 49).

Il y avait, suivant Ferrière, deux sortes de corvées, les corvées réelles et les corvées personnelles : les premières dues par les personnes habitant la seigneurie, les secondes, attachées aux fonds, les suivaient entre les mains de tout détenteur, fut-il noble.

En effet, les prestations romaines qui suscitaient déjà tant de plaintes au Bas-Empire étaient devenues autrement lourdes, autrement vexatoires au moyen-âge quand le roturier seul dut les supporter, et quand, à défaut d'un titre réglant ses services il se trouvait *corveable à merci*.

Dans les pays d'Etats, la corvée était généralement réelle, ce qui lui donnait des avantages analogues à ceux de la taille dans ces même pays. Les gentilshommes et ecclésiastiques y étaient soumis en vertu des biens roturiers qu'ils possédaient : mais ils pouvaient se faire remplacer. Dans ces mêmes provinces les corvéables étaient nourris par le seigneur (1).

Les corvées avaient pour objet le *service du seigneur aux champs* : elles comprenaient une foule de travaux

(1) Ferrière. — Verbo corvées.

divers tels que récoltes, réparation du château, transports, etc. et enfin l'entretien des routes de la seigneurie qui devint corvée royale, lorsque la royauté se substitua aux pouvoirs locaux aux XV^e et XVI^e siècles : « Enjoignons, disait Henri III (1) que, tant les ordonnances de nos dits prédécesseurs, faites sur le rétablissement et entretènement desdits chemins... que notre présent édit, soient entretenus et gardés. »

Pour devenir charge publique la corvée n'en fut pas moins onéreuse : le nombre de journées à fournir, l'époque de la réquisition, l'étendue du territoire sur lequel on pouvait appeler le corvéable, l'indemnité qu'on lui donne varient au caprice des intendants : elles comprennent de 3 à 30 jours de travail gratuit par an, et peuvent être exécutées dans un rayon de trois à cinq lieues. En 1737 une circulaire du contrôleur général Orry fixait à 30 jours le maximum annuel.

Dans les pays d'Etats, la corvée pèse sur tous les héritages non nobles, tandis qu'en pays d'élection, vers le XVII^e siècle l'usage s'établit de n'imposer la corvée qu'aux taillables propriétaires, tenanciers ou fermiers des biens riverains, qui devaient se présenter en personne.

L'inconvénient de ces prestations était de deux sortes : la gêne, la perte de temps des contribuables étaient hors de proportion avec le résultat obtenu, et les travaux ainsi exécutés étaient mal faits : on estimait à

(1) Edit du 19 janvier 1583, art. 16.

40 millions le dommage causé à l'agriculture, et le gouvernement ne réalisait qu'une économie de 10 millions (1).

Les pays d'Etats remplacent peu à peu la corvée par une contribution pécuniaire qui s'adjoint à la taille : le Languedoc, la Provence, une partie de la Bourgogne, la Flandre et l'Artois en sont exemptes au XVIII^e siècle : ils remplacent aussi par une imposition en argent la corvée des transports militaires.

Bientôt, sous l'impulsion d'intendants intelligents et zélés la même réforme s'accomplit dans les pays d'élections : Ce fut Turgot, alors intendant du Limousin, qui s'attacha le plus ardemment à cette transformation.

Mettant à profit une ordonnance de 1737 qui permettait aux Intendants de faire exécuter des travaux par entreprise, aux frais des paroisses corvéables, il prit un arrêté décidant qu'à l'avenir les chemins seraient construits de cette manière, et que les sommes nécessaires seraient réparties au marc la livre de la taille sur toutes les communautés. En 1774 nommé contrôleur des finances il veut généraliser cette mesure : un mémoire fut présenté au Roi qui, par l'édit du 6 février 1776, supprime les corvées et les remplace par une con-

(1) « Les corvées, plus humiliantes que la taille avaient réduit les sujets du Roi à la condition des serfs. Ce fléau de l'agriculture lui enlevait souvent les bras et les forces dont elle avait besoin, au moment où ils lui étaient le plus nécessaires, et suspendait les travaux sur lesquels portent toute la richesse du Roi et de la nation. » Rapport de Lavoisier au comité d'administration de l'agriculture, 66^e séance.

tribution sur tous les propriétaires de fonds ou de droits réels soumis aux vingtièmes, y compris le domaine royal. Mais les privilégiés, gravement atteints, se liguent contre Turgot et, après sa chute, une déclaration royale du 11 août rétablit les corvées. L'élan était donné cependant : Necker, dans le compte-rendu au Roi de janvier 1781 signale comme un bienfait la suppression des corvées : Calonne la fait voter en 1787 par l'assemblée des notables et les assemblées provinciales hâtent la transformation. La déclaration sur les bases de la Constitution française, lue dans la séance du 23 juin 1789 portait : « Sa Majesté veut que l'usage de la corvée pour la confection et l'entretien des chemins soit entièrement aboli dans le royaume. » Les lois des 15-28 mars 1790, — des 25 août 1792 et 17 juillet 1793 achèvent l'œuvre.

Il nous reste à parler d'une dernière contribution qui n'était pas, à proprement parler, un impôt puisqu'elle n'était pas ordinairement perçue par le gouvernement (1) mais qui rentre cependant dans notre sujet par ce qu'elle était générale et portait sur la terre ; c'est la dîme. Nous mettons immédiatement à part les dîmes inféodées, perçues par les particuliers : elles étaient devenues d'ailleurs assez rares, ayant été défendues par Grégoire VII et Alexandre III. Suivant Necker en 1784 elles ne produisaient que 10 millions.

(1) Nous avons vu plus haut cependant que la dîme était employée en Corse comme mode d'imposition publique. Il en était de même dans quelques communautés de Provence.

L'origine des dîmes est peu précise, mais certainement fort ancienne. Le clergé subsista d'abord des oblations des fidèles, puis, successeur des Lévites, les prêtres chrétiens ne tardent pas à s'en attribuer les droits (1). St-Irénée au III^{me} siècle, St-Gérôme, St-Augustin, St-Chrysostome exhortent les chrétiens à donner des dîmes à l'exemple des Juifs. En 585 le concile de Mâcon ordonne, sous peine d'excommunication, de payer la dîme aux ministres de l'église. Bientôt l'autorité laïque intervient : en 754 après une année d'abondance, Pépin ordonne des prières publiques et confirme expressément le précepte de la dîme (2) Charlemagne règle cette contribution (cap. de 779, art. 7), et Louis le Débonnaire (cap. de 829 art. 6 et 7) défend aux évêques d'abonner la dîme. Elles étaient dues sur tous les produits de la terre sans distinction, sur tous les animaux qui naissaient sur son sein et dans certains cas sur tous les revenus et profits de quelque nature qu'ils fussent. (Cap. de 785) ; on les divisait en trois catégories : prædiales, personnelles et mixtes : « *Tria decimarum genera enarrari solent : Prædialium, quæ de fructibus ex prædio sive ex terra provenientius solvuntur, personalium, quæ præstantur ex lucris per quamcum que licitam hominis actionem acquisitis, et mixtarum, quæ de fructibus par-*

(1) L'abbé Ghesquière, dans la *vraie notion des dîmes* cite le 21^{me} verset du 18^e chapitre du livre des Nombres : « *Filii autem Levi, dediconnes decimas israelis in possessionem pro ministerio quo serviant mihi in tabernaculo fœderis.* »

(2) Lanjuinais. Mémoire sur l'origine, l'imprescriptibilité, les caractères distinctifs des diverses espèces de dîmes, 1786.

tim naturæ benignitate partim hominum industria nutis præbentur » (1).

Au point de vue de leur objet elles se divisaient en menues, grosses et vertes. Les grosses dîmes étaient perçues sur les fruits formant la principale richesse : du pays ; les menues dîmes étaient prélevées sur les récoltes secondaires, et les dîmes vertes sur les produits qui se consomment en vert.

Le taux des dîmes variait, malgré leur nom : les plus ordinaires étaient du dixième, mais suivant les localités nous les voyons varier du septième au trente-deuxième.

Tous les fonds étaient soumis à la dîme, même les fonds nobles ; elle était due pour toute terre en rapport et pour les *novales* c'est-à-dire les terres nouvellement défrichées. Elle était perçue avant tout autre impôt et sans aucune déduction des frais. Les fruits ne pouvaient être enlevés du terrain qu'après le paiement effectué, et d'après les ordonnances de François 1^{er}, de Henri II et de Charles IX, les tenanciers devaient même faire publier au prône de leur église paroissiale le jour où ils voulaient rentrer leur récolte.

Le produit des dîmes était divisé en trois parts : La première servait à l'entretien de l'église, la seconde devait être distribuée aux pauvres, et le clergé gardait la troisième : souvent, il est vrai, l'évêque intervenait comme copartageant. Elles étaient dues à l'église paroi-

(1) Melchior Fridérich *Questiones canonicæ de decimis*.

siale où se trouvait le domicile du contribuable alors même qu'il n'y avait pas été baptisé.

La dîme avait rencontré au début une résistance violente ; outre les peines spirituelles, édictées par l'église, des châtimens sévères sont prescrits par les capitulaires. Cette dualité de châtimens persiste jusqu'en 1789 : « *Pœna æterna manet defraudatores decimarum, nisi resipiscant, et Deo ac ecclesiæ qui eas negârunt, satisfaciunt, quantum possunt, puniuntur etiam variis pœnis temporalibus* » (1) La peine allait on le voit jusqu'à l'excommunication avec privation de sépulture. Si le contribuable récalcitrant était traduit devant le juge laïc, la peine était laissée à l'arbitraire du juge.

Les dîmes étaient une charge considérable pour la terre : en 1784, Necker estimait leur produit à 133 millions annuels. Cependant l'égalité entre les contribuables et la proportionnalité entre les fortunes étant respectées par cet impôt plus que par tout autre, les plaintes qu'il excitait n'étaient pas fort vives. « La dîme ecclésiastique ne fait aucun procès, n'excite aucune plainte et depuis qu'elle existe nous n'apprenons pas qu'il s'y soit fait aucune corruption, » disait Vauban avec un peu trop d'optimisme (2). Mais comme on l'a fait justement remarquer, si le décimateur ecclésiastique qui venait chaque année prélever sa part avant le pro-

(1) Melchior Frédéric, op. citat. § 707 et 708.

(2) Vauban. Dîme royale, p. 41.

priétaire sur la récolte que celui-ci avait fait pousser à force de soins, n'excitait pas de récriminations plus vives, c'est qu'avec le système financier de l'ancien régime on avait tant d'occasion de plaintes que l'ombre même de la justice suffisait à satisfaire.

CHAPITRE VIII

CONSIDÉRATIONS ÉCONOMIQUES

Les charges foncières de l'ancien régime, filles dégénérées de l'impôt romain, n'avaient aucune des qualités qui firent de ce dernier une œuvre presque parfaite, au moins en théorie. Créées au fur et à mesure des besoins, sans unité, sans idées générales, à une époque où la science économique n'existait pas, elles ne répondaient à aucune des règles qui sont devenues aujourd'hui les axiômes de la science financières. Les tailles, les corvées, les dîmes, les vingtièmes, (qui grevaient aussi la terre dans une forte proportion) avaient à peu près tous les vices qu'on doit chercher à éviter dans l'impôt, et pour formuler ses règles célèbres, il semble qu'A. Smith n'ait eu qu'à prendre le contraire des principes qui les régissaient.

L'inégalité et l'arbitraire en étaient les caractéristiques : il ne faut point s'en étonner ; c'était la conséquence logique du droit public de cette époque, et d'un régime politique dont Montesquieu déclarait l'inégalité l'indispensable base. Celle-ci régnait souverainement entre les provinces, entre les villes, entre les particuliers.

Nous avons vu qu'la division de la France en pays d'élections, pays d'Etats et pays cédés ou conquis correspondaient des impôts de forme différente : taille personnelle, taille réelle, impositions diverses. De là des jalousies entre provinces, des différences énormes dans la richesse et la culture, et surtout une part inégale dans leur part contributive aux besoins de l'Etat : c'est ainsi que dans une province on payait 12 livres de taille par tête tandis que dans une autre on en payait 22.

Il en était de même pour les corvées : réelles en certains pays, elles étaient personnelles dans les autres. Au XVIII^e siècle, plusieurs provinces les suppriment, tandis que des communautés voisines les conservent. Les chemins sont inégalement construits et entretenus. Les habitants sont inégalement chargés : ici le corvéable doit 3 jours de corvée, là il en doit 30. Tel intendant le nourrit, tel autre ne lui donne rien.

Les vingtièmes, l'imposition peut-être la plus équitable de l'ancien régime, avaient été totalement transformés par la pratique. Les pays d'Etats se sont abonnés et l'impôt n'est plus chez eux proportionnel au revenu. Seul le clergé a eu l'adresse d'établir à son profit l'égalité pour les dîmes qui étaient dues partout et par tous.

Les effets économiques de ces différences de régime sont éclatants. Les pays d'Etats sont florissants : on y paie des impôts assez lourds, il est vrai, mais comme ils sont bien assis, bien répartis, on ne se plaint pas : La province fait des travaux considérables, creuse des

ports et des canaux, embellit ses villes; les terres s'améliorent, les routes y sont excellentes (A. Young) la population s'accroît. Dans les pays d'élection, peu de routes, celles qui existent sont impraticables pendant une partie de l'année (Rapport de l'intendant Miromesnil sur l'Anjou) les habitants sont misérables, les campagnes désertes (1).

Entre les villes, l'inégalité n'était pas moindre. Les recherches de la matière imposable y étant difficiles, on consentit des abonnements. Pour des sommes relativement modiques, les villes s'affranchissaient ainsi : la taille y était ensuite mise en tarif, c'est-à-dire transformée en une imposition sur les objets de consommation. D'autres villes étaient complètement exemptes de la taille, comme Paris et Lyon. De là une richesse et une prospérité qui contrastaient avec la misère des campagnes environnantes et un affluence de population auquel on chercha vainement à remédier. Comme la taille personnelle était imposée au lieu du domicile on fut obligé d'exercer une surveillance tyrannique sur les déplacements des contribuables. Ils devaient déclarer leur intention de quitter leur lieu de résidence au prône de l'église paroissiale et la faire signifier au syndic avant le commencement de l'exercice financier. Une déclaration au greffe de la paroisse où ils voulaient se transporter était également exigée, ainsi que leur

(1) « Sortis de Paris par la porte d'Orléans, dit A. Young, pendant dix milles nous n'avons pas rencontré une diligence. » Dans le midi et le centre, la solitude est plus grande encore.

ancienne condition sur les rôles et la nouvelle profession qu'ils désiraient adopter, s'ils voulaient en changer. On ne pouvait d'ailleurs jouir de l'exemption en résidant dans les villes franches et abonnées qu'après un séjour de dix ans dans les premières et de cinq dans les secondes (1). L'industrie était injustement favorisée dans les villes : les fabriques s'y concentrent et le mécanisme normal de la production s'en trouve faussé.

Mais l'inégalité la plus injuste, la plus funeste en ses conséquences était celle qui existait entre les contribuables : des trois classes de citoyens, une seule la moins riche supporte presque entièrement le fardeau des charges publiques. La moitié du royaume appartient à 270.000 privilégiés, 140.000 nobles et 130.000 membres du clergé qui ne paient rien ou presque rien des impôts directs. Les biens du clergé valent en capital quatre milliards environ (2) la dîme lui rapporte 123 millions par an, les revenus de ces biens 80 à 100 millions sans compter le casuel et les quêtes : il se libère de tout impôt moyennant 16 millions tous les cinq ans. En 1788 il ne donne comme don gratuit que 1.800.000 livres, et il le refuse en 1789. De là surcharge effrayante des roturiers. Suivant M. Taine (3) le paysan petit propriétaire paye pour la taille environ 1/6 de son revenu soit 16 fr. 66 0/0. La dîme évaluée à 1/7 du revenu

(1) Déclaration de 1671.

(2) Rapport de Treilhard au nom du comité ecclésiastique. *Moniteur* du 19 décembre 1789.

(3) Ancien régime et Révolution T. I.

lui enlève 14 fr. 28 ; les droits féodaux sont estimés à la même somme ; avec les vingtièmes on voit que sur 100 fr. de revenu net il reste à peine 18 fr. au malheureux paysan qui doit encore acquitter sur cette somme les aides et la gabelle. Aussi la fraude est elle constante ; on cherche à échapper à l'impôt en passant dans les classes privilégiées. Les Edits royaux sont remplis de révocation d'annoblissements et d'ordres pour réviser les titres de noblesse. L'Edit du 18 janvier 1634, art. 1^{er}, révoque tous les annoblis depuis 1614 à la réserve de douze associés de la compagnie de la nouvelle France. L'Edit du mois d'août 1664 révoque tous les annoblissements depuis 1630 à l'exception de ceux accordés pour services signalés aux armées, et qui dûrent être confirmés à nouveau. L'Edit de novembre 1640 réitère ces prescriptions.

On avait tenté de remédier à ces injustices par la création des vingtièmes qui devaient être payés par tous : mais le clergé s'en exempta immédiatement par le paiement d'une somme unique : les nobles réussirent en grande partie à s'y soustraire : Selon Calonne, si l'on eut supprimé les concessions et les privilèges, les vingtièmes eussent rapporté le double. Le duc d'Orléans calculait que les assemblées provinciales, le taxant justement, lui feraient perdre 300.000 L. de rentes.

L'impôt avait encore l'immense défaut d'être arbitraire. Un simple arrêt du Conseil pouvait l'augmenter sans limite. C'est ainsi que nous voyons la taille s'éle-

ver en deux siècles de 1.200.000 l. à 80.000.000 de L. Rien de plus propre à décourager le travail. « Si je gagnais davantage, dit le paysan, ce serait pour le collecteur : » il est donc inutile de chercher à bien cultiver, à faire produire davantage à sa terre. Un des grands avantages de l'abonnement était précisément la fixité de la somme à payer : aussi les villes abonnées s'enrichissaient-elles considérablement (Quillebœuf-Honfleur). Les corvées avaient le même inconvénient et étaient absolument à la discrétion de l'intendant. Seule, la dîme possédait la fixité et en même temps la souplesse exigée d'un bon impôt.

Outre ces deux vices capitaux qui tenaient plutôt aux institutions politiques qu'à l'organisation de l'impôt lui-même, si nous examinons ce dernier dans son mécanisme, nous y trouverons aussi de nombreuses imperfections : l'assiette et la répartition en étaient également criticables.

La taille réelle avait une assez bonne assiette, bien qu'elle n'atteignit que la terre, et dans presque toutes les communautés, épargnât la fortune mobilière : toutefois les terres grevées étaient cadastrées et estimées sincèrement. Rien de pareil dans la majeure partie de la France, soumise à la taille personnelle qui était assise sur toutes les facultés des contribuables. La constatation des revenus était tout arbitraire : les chevauchées des trésoriers de France et des officiers des élections donnaient des résultats fort incertains : l'appréciation des élus était arbitraire et maladroite, et

lorsqu'on eût adopté le système de la taille proportionnelle les déclarations des contribuables étaient sujettes à caution. La division en taille d'exploitation et en taille d'occupation qui eut un effet salubre lorsqu'elle s'appliqua aux biens des nobles était désastreuse sur les biens roturiers : si le propriétaire louait sa terre, il ne devait supporter qu'un tiers de la taille, le fermier en acquittait les deux tiers. Mais en vertu d'une loi fatale d'incidence le fermier, sauf au cas d'une concurrence tout à fait exceptionnelle, rejetait l'impôt sur le propriétaire ; les terres se louaient mal, le propriétaire ne faisait aucune dépense d'amélioration.

Avant que l'on eut réduit le privilège des nobles et du clergé à quatre charrues, celui des bourgeois des bonnes villes à une, la taille d'exploitation qu'auraient dû payer leurs fermiers était évitée par des baux secrets qui les faisaient considérer comme leurs valets et leurs intendants. — Les vingtièmes qui grevaient aussi les revenus fonciers faisaient double emploi avec la taille personnelle.

Les défauts engendrés par la mauvaise assiette de la taille revenaient d'autant plus sensibles pour les taillables que la capitation était assise sur la même base et imposée au marc la livre de la taille ; aussi voyons-nous que dans l'Ile de France la capitation prend au taillable 21 livres 8 sous, tandis que le noble, imposé dans sa classe, ne paye que 3 ou 4 livres.

La dîme qui a échappé jusqu'ici aux critiques que nous avons dirigées contre les autres impôts fonciers

(ce qui explique la préférence qu'avaient sur elle Vau-
ban et Boisguillebert) avait une assiette fort défec-
tueuse. Elle avait pour base le revenu brut, mode abso-
lument condamné par la science économique, comme
injuste et empêchant tout progrès agricole ; il est dé-
montré en effet qu'un impôt portant sur le revenu
brut est plus lourd pour une culture perfectionnée que
pour une culture primitive, la proportion du produit
net au produit brut étant plus faible dans le cas de
culture insensive que dans la culture simple.

La répartition de l'impôt était plus défectueuse en-
core. La capacité des provinces, des paroisses, des
habitants était empiriquement déterminée sauf en pays
de cadastre. On s'en tenait aux coutumes, aux an-
ciennes évaluations ; aucune péréquation n'avait été
tentée entre les provinces : la taille, comme nous l'a-
vons vu variait de 12 à 22 livres par tête ; à cela s'ajou-
taient les vingtièmes et la capitation imposée dans les
mêmes proportions. Compiègne avec 1671 feux paye
8000 livres, tandis qu'un village voisin, Canly, avec
148 feux, paye 4475 L. Les élus ne cherchaient qu'une
chose : sortir indemnes d'une répartition dont ils
étaient responsables : leur conscience n'avait point
pour guide et pour frein la raison législative et leur
premier soin était de ménager les contribuables riches
dont ils voulaient s'assurer la protection ; ensuite, ils
frappaient au hasard. Choisis parmi les habitants de
la paroisse, ils n'avaient ni les lumières ni le vouloir
nécessaires pour opérer convenablement la répartition,

ni l'indépendance capable de les faire résister aux intimidations. La crainte de leur pouvoir tyrannique faisait que le paysan dissimulait son bien; osait à peine se nourrir et se vêtir. « *Tout taillable, dit l'assemblée provinciale du Berry, redoute de montrer ses facultés; il s'en refuse l'usage dans ses meubles, dans ses vêtements, dans sa nourriture, dans tout ce qui peut être soumis à la vue d'autrui.* »

Les résultats économiques d'un pareil régime furent déplorables : Il faut lire les tableaux émus, mais sincères, de Vauban et de Boisguillebert, pour se faire une idée de l'effroyable misère qui pesait sur le peuple des campagnes, quand, selon les paroles de l'évêque de Chartres, on voyait les hommes de son diocèse brouter l'herbe avec les moutons, et qu'en 1739 on présentait à Louis XV le pain de fougère que mangeait son peuple. L'agriculture encouragée par d'immenses défrichements au XVI^e siècle, décrut rapidement; le fisc saisit jusqu'au bétail, et on voit les collecteurs arracher pour les vendre jusqu'aux poutres des maisons : on ne cultive plus, et au XVIII^e siècle, des famines affreuses nous font penser aux grands désastres des temps Carolingiens.

Il faut rendre cette justice à l'ancienne monarchie qu'elle tenta, mais bien timidement, de porter remède à ces abus. La taille personnelle étant la plus imparfaite, on cherche d'abord à la modifier : la taille tarifée fut une grande amélioration que malheureusement on ne généralisa pas et qui vint trop tard : ce ne fut que

le 4 août 1767 qu'on donna aux intendants les instructions sur le mode à suivre pour un établissement. La division en taille d'exploitation et en taille d'occupation eut aussi cet avantage que l'on supprimait ainsi une partie des privilèges de la noblesse qui conservait cependant encore l'exemption des quatre charrues et de toutes les terres encloses autour de ses châteaux.

Les évidents avantages du cadastre et de la taille réelle avaient frappé tous les gouvernements : nous avons vu que sous Charles VIII les Etats généraux en demandèrent l'application à la France entière ; Fénelon y vit le remède aux maux du royaume et Colbert tenta la réalisation de cette réforme : il commença par essayer de réglementer uniformément la taille réelle dans ces pays d'Etats, avec l'aide de d'Aguesseau, alors intendant du Languedoc (1). Mais des difficultés se produisirent et le grand ministre mourut en 1683 avant que son projet eût pu recevoir un commencement d'exécution. Sous M. de Chamillart le projet fut repris puis abandonné. En 1763 une déclaration du 21 novembre, ordonna, dans son article 2, de nouvelles opérations qui n'aboutirent qu'à faire disparaître quelques inégalités locales. C'est à cette époque (1768) que Moreau de Beaumont écrivit ses précieux mémoires en faveur de la taille réelle, dans lesquels il montrait les avantages qu'éprouverait la France par ce changement de régime et répondait victorieusement aux objections

(1) Décision du Conseil de 1679.

des partisans de la taille personnelle (1). On voulait même étendre ce mode d'impôt; tous les produits et revenus eussent été estimés en argent et divisés en unités grevées également. On pensait donner ainsi à l'impôt le caractère de quotité. Ce projet n'aboutit pas plus que les autres; trop de privilégiés étaient intéressés au maintien de l'ancien état de choses : le peuple lui-même ne comprenait pas des réformes partielles et se défiait des changements à l'exécution desquels il n'était pas participant.

C'est alors que la royauté, poussée à bout se décida à employer un remède depuis longtemps préconisé. La répartition était, nous l'avons vu, le côté le plus critiquable de l'impôt, dès longtemps on avait songé à la confier aux contribuables eux-mêmes. Fénelon, dans ses projets de réforme écrit en 1711 de concert avec le duc de Chevreuse, demandait le rétablissement des états particuliers dans les provinces avec de larges attributions financières. La même idée avait été développée dans un mémoire du marquis de Mirabeau publié en 1750 et dans les écrits des économistes; Turgot conçut tout un plan d'assemblées électives qui fut consigné dans un mémoire au roi rédigé sous les yeux du ministre par Dupont de Nemours. Deux ans plus tard, sa pensée est reprise par le directeur général des finances Necker et agréée par Louis XVI. Le 12 juillet 1778, un arrêt du conseil porte création d'une assem-

(1) *Mém.* t. II, p. 104 et rég.

blée provinciale en Berry, pays considéré comme un des plus misérables du royaume. Deux autres sont instituées l'année suivante à Grenoble et à Nevers. Dès leur réunion ces assemblées s'occupent de remédier aux abus de la taille ; la levée en devient plus régulière, plus modérée, la valeur des biens est sérieusement établie, les facultés des contribuables sont contrairement établies ; plus d'arbitraire du syndic, plus de violences inutiles (1). Elles étudient le moyen d'arriver à la transformation de la corvée, et l'assemblée de Berry propose une imposition en argent uniforme et proportionnelle à la taille, ce qui n'était qu'un expédient médiocre.

Necker tombé, Calonne propose en 1787 un système calqué sur celui de son prédécesseur, et Lomenie de Brienne publie l'édit sur les assemblées provinciales qui généralise le système dans tous les pays d'élections. La première constituée fut celle de Champagne.

Ces assemblées sont chargées de la répartition et de l'assiette de toutes les impositions foncières et personnelle, soit par l'Etat, soit par la province. Les assemblées d'élections, sur les mandements qui déterminent la contribution respective de chaque élection doivent procéder à la répartition entre les paroisses. Les demandes en décharge ou en indemnités formées par un contribuable seront portées à l'assemblée de la paroisse et ensuite à l'assemblée d'élections. Les demandes de

(1) Voir l'ouvrage de M. L. de Lavergne sur les assemblées provinciales.

même nature formées par les communes ou paroisses pourront être portées devant l'assemblée provinciale. Les injustices devenaient donc bienmoindres dans la répartition.

Malheureusement ces assemblées qui eussent pu donner de si excellents résultats, n'eurent qu'une session : on voulait des réformes autrement radicales, les protestations du Parlement contre la fusion des trois ordres et le principe électif, son rappel du principe que la nation seule peut voter ses impôts hâtent le dénouement, et les Etats généraux furent convoqués.

TROISIÈME PARTIE.

Assiette et répartition de l'impôt foncier depuis 1789.

CHAPITRE I

LES ÉTATS GÉNÉRAUX. — LOI DU 1^{er} DÉCEMBRE 1790. —
DU 3 FRIMAIRE AN VII.

L'inégalité, l'arbitraire, le système défectueux d'assiette et de répartition étaient, comme nous l'avons vu, les principaux vices de l'impôt foncier sous l'ancien régime. Les électeurs paraissent avoir admirablement analysé le mal dont ils souffraient et les cahiers des Etats généraux indiquent le remède de la façon la plus précise. La concordance des vœux fut parfaite entre presque toutes les provinces et même entre les trois ordres.

Nous citerons, comme spécimen, les vœux des communes de la province d'Anjou qui présentent sous une forme très-nette un résumé des *desiderates* des contribuables : Après avoir décidé que les gabelles, les aides, les cinq grosses fermes et tous les autres impôts indirects seraient supprimés (art. 12 et 13) le cahier ajoute :

« Art. 19 — Tous les impôts seront remplacés par une subvention foncière, et, par une subvention personnelle.

Art. 21. — Ces deux contributions ne pourront être consenties par nos députés que jusqu'au terme qui sera fixé par la prochaine tenue des Etats généraux.

Art. 22. — Les Etats généraux feront la répartition entre toutes les provinces; l'état provincial la fera entre tous ses districts, le district entre toutes ses municipalités, et les municipalités entre tous les habitants de leur ressort.

Art. 23. — Les préposés lèveront eux-mêmes la contribution de leur municipalité; ils en verseront les deniers dans la caisse du receveur général, qui sera nécessairement choisi par la province et tenu de résider dans sa capitale.

Ainsi : vote de l'impôt, égalité entre les contribuables, répartition suivant un mode nouveau, toutes ces réformes que la royauté n'avait pu accomplir sont contenues dans ces quatre articles, et reproduites dans une foule d'autres cahiers. C'est ainsi que nous lisons

dans celui de Paris : « La Nation seule pour concéder
« des subsides ; elle a le droit d'en déterminer la quotité
« d'en limiter la durée, d'en faire la répartition, d'en
« assigner l'emploi, d'en demander compte, d'en exiger
« la publication ». — « La Nation seule a le droit de
s'imposer » dit le baillage de Saumur. De même les
cahiers du clergé et de la noblesse : « Les Etats généraux consacrent le droit inaliénable et exclusif de la Nation d'établir des subsides, de les modifier, de les limiter, de les révoquer et d'en régler l'emploi (Cahier du clergé d'Autun). — « A la Nation assemblée en Etats-Généraux appartient exclusivement le droit de consentir l'impôt et les emprunts, d'en fixer la quotité, les conditions et la durée » (Cahier de la noblesse de Melun).

Sur le second point même unanimité. « Que l'impôt soit levé sur tous, sans exception ni exemption aucune. » (Cahier du clergé de Laon). — Tous les immeubles de villes et de corporations doivent désormais céder au principe d'égalité de contribution, aux charges publiques entre les citoyens » (Clergé de Château-Thierry). — « La noblesse réitérera à l'assemblée des Etats-Généraux sa libre renonciation aux exemptions et aux privilèges relatifs à l'impôt ; elle consent à leur répartition égale, mais en renonçant aux privilèges pécuniers elles se réserve les honorifiques » (Cahier de la noblesse de Lyon).

Puis on demande la suppression des inégalités entre provinces : « Les Etats-Généraux s'occuperont d'exami-

ner les facultés respectives des provinces et de répartir l'impôt par des abonnements de façon que cette répartition n'ait rien de destructif pour les provinces trop ménagées par comparaison avec d'autres » (Tiers-Etat de Reims). « Toutes les provinces de France participant « également à la protection publique, aux droits nationaux et aux graces du Roi, contribueront dans la « plus exacte égalité et sans aucune exemption à toutes les charges de l'Etat; la différence des impôts « dans le royaume ne sera plus mesurée que sur la « seule valeur des possessions territoriales; toutes les « clauses ou capitulations des provinces, excepté le droit « de consentir l'impôt dans les assemblées nationales, « cèderont, ainsi que les exemptions de la noblesse et « du clergé, au bien de l'Etat; aussi le mot de privilège en matière de contribution sera à jamais aboli « dans toutes les classes comme dans toute l'étendue « du royaume » (Cahier du clergé de Péronne).

Unification des diverses impositions qui grêvaient la terre, nouvelles méthodes d'assiette et de répartition, transformation de ces charges en un impôt unique ou en deux impôts seulement, toutes ces réformes sont réclamées avec le même ensemble. On pourrait s'étonner même de l'insistance avec laquelle l'impôt unique, système condamné aujourd'hui, est demandé, si on oubliait de quelle vogue jouissait alors l'école physiocratique. Ce sont évidemment les principes du docteur Quesnay qui ont inspiré les vœux suivants : « On demandera l'abolition de la taille, des corvées, des

vingtièmes pour être remplacés par une contribution unique en argent » (La Rochelle). « Que toute propriété territoriale ne soit assujettie qu'à un impôt proportionnel à sa valeur » (Vicomté de Paris). — « Que les tailles, capitations et impositions accessoires, les vingtièmes, l'impôt de la corvée et les autres impositions directes de pareille nature qui seront demeurés inconstitutionnelles, soient remplacés par un impôt réel, portant dans une juste proportion sur toutes espèces de revenus et de jouissances, de redevances et de prestations foncières et constituées » (Cahier du tiers de Clermont-Ferrand). D'autres villes comme Angers, Reims, Troyes, Saint-Quentin demandent, outre l'impôt territorial, une « subvention personnelle qui serait le « seul impôt personnel auquel seraient assujetties, proportionnellement à leurs facultés, toutes personnes « dans le lieu de leur domicile ».

Le devoir des députés était tout tracé; la nuit du 4 août vint faire table rase de toutes les inégalités de classes et de provinces, de toutes les charges seigneuriales et laisser la place aux constructeurs de l'édifice nouveau. Il fallait se hâter : le déficit qui était de 160,827,492 L. selon le compte-rendu de 1788 se creusait davantage chaque jour : la banqueroute était aux portes, et quand l'assemblée eut aboli les droits d'aides, de gabelle, de traites et d'octroi on vit en un an les impôts directs tomber de 161 millions à 28. L'assemblée vota comme mesure provisoire une contribution patriotique qui devait prélever le quart de tous les re-

venus au-dessus de 400 L. et de 2 1/2 0/0 de l'argenterie, des bijoux et espèces, laissant à chacun le soin de fixer son imposition (1). Mais on avait trop espéré de la conscience des contribuables habitués pendant de longues années à considérer le fisc comme l'ennemi contre lequel toutes fraudes étaient louables, et l'assemblée, devant le triste résultat de l'imposition qui ne rapporta que 9,700,000 L. fut obligée de confier aux municipalités le soin de stimuler les dévouements.

Cependant la Constituante se hâtait d'élaborer un système financier plus sérieux et plus savant. En premier lieu fut établi, par la loi des 23 nov.-1^{er} déc. 1790 sous le nom de contribution foncière, un impôt territorial qui devait produire environ 300,000,000 L. c'est-à-dire plus de la moitié du budget (570.000.050 L. pour l'année 1791) (2). L'influence des physiocrates se retrouve dans l'évidente exagération de cette somme, mais nous ne pouvons croire, comme on l'a soutenu, que l'Assemblée Constituante ait voulu faire de l'impôt foncier la seule source du budget. Nous trouvons la preuve du contraire dans le second rapport fait au nom du comité des contributions publiques, séance du 19 février 1791 : dans le projet du budget figure, avec la contribution foncière, la contribution patriotique, une contribution mobilière montant à 60,000,000 L. les droits d'enregistrement, d'hypothèques, de timbres, les

(1) Décret du 9 octobre 1789.

(2) Second rapport fait au nom du comité des contributions publiques le 19 février 1791.

patentes, les douanes les ports, les poudres, les marques d'or et d'argent et même la loterie.

La loi du 1^{er} déc. 1790, posait dans ses cinq premiers articles les principes fondamentaux de notre droit public financier, principes reproduits presque textuellement dans la loi fondamentale de l'art. VII et qui sont toujours en vigueur.

ARTICLES GÉNÉRAUX

Art. 1^{er}. — Il sera établi, à partir du 1^{er} janvier 1791 une contribution foncière qui sera répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières à raison de leur revenu net sans autres exceptions que celles déterminés ci-après pour les intérêts de l'agriculture.

Art. 2. — Le revenu net d'une terre est ce qui reste à son propriétaire déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semences récolte et entretien.

Art. 3. — Le revenu imposable est le revenu net moyen calculé sur un nombre d'années déterminé.

Art. 4. — La contribution foncière sera toujours d'une somme fixe et déterminée annuellement par chaque législature.

Art. 5. — Elle sera perçue en argent.

Ainsi l'assemblée faisait passer dans les pratiques les vœux des cahiers de 1789 : Plus d'arbitraire, l'impôt sera déterminé par les députés ; plus d'inégalités ;

l'impôt sera réparti sur toutes les propriétés sans autres exceptions que celles réclamés par l'intérêt agricole. En outre elle établissait d'autres principes qui ont persisté dans notre législation :

1° La contribution devait être payée en argent. On écartait ainsi l'idée de la dîme que certains admirateurs de Vauban avaient soutenue devant l'assemblée qui la repoussa en disant : « qu'elle a le double désavantage d'une répartition moins exacte, et d'une perception plus embarrassante, plus dispendieuse et plus onéreuse au contribuable. »

2° La contribution devait être annuelle, c'est-à-dire votée tous les ans par le pouvoir législatif, ce qui a été étendu à toutes les contributions directes.

3° La contribution était réelle, c'est-à-dire « absolument indépendante des facultés du propriétaire qui la paie; elle a sa base sur les propriétés foncières et se répartit à raison du revenu net de ces propriétés; on pourrait donc dire, avec justice, que c'est la propriété qui seule est chargée de la contribution, et que le propriétaire n'est qu'un agent qui l'acquitte pour elle, avec une portion des fruits qu'elle lui donne » (1). Les biens étaient en conséquence imposés au lieu de la situation, ce qui rendait toute liberté au propriétaire. (Décrets des 28 nov., 17 déc 1789 et loi du 2 messidor an VII art. 2).

(1) Instruction de l'assemblée sur les contributions foncières. — Voir aussi recueil method. § 321.

4° La contribution était établie sur le revenu net. C'était la conséquence du rejet de la dîme, et un mode d'assiette plus conforme aux principes économiques.

5° Enfin la contribution fut déclarée fixe et proportionnelle : fixe, en ce qu'elle demandait à la terre une somme déterminée, ce qui est le propre de l'impôt de répartition ; proportionnelle, en ce qu'elle restait dans un rapport invariable avec la matière imposable, de telle sorte qu'une certaine quantité était prise pour unité, toute quantité égale dût supporter le même contingent. Par le principe de fixité, on semblait vouloir écarter le système de l'impôt de quotité qui pourtant était dans l'esprit des législateurs et qui seul eût permis d'obtenir la véritable proportionnalité. Par suite de circonstances singulières, ce système de la quotité que réclamèrent les Etats généraux, que désira la Constituante (1) en faveur duquel le premier consul demanda l'exécution du cadastre, reste encore aujourd'hui notre *desideratum*, tout le monde s'accordant à en reconnaître la supériorité sur le système de la répartition.

Ce système de la répartition que le manque de temps et les besoins pressants obligèrent d'adopter montra bientôt tous ses vices. Comme on manquait de données exactes sur la valeur de la matière imposable, on

(1) Ce qui le prouve bien, c'est l'art. 3 du décret des 16 et 17 mars 1793 qui décide que tout contribuable qui justifiera avoir été cotisé à une somme plus forte que le 1/6 de son revenu net, aura droit à réduction. Cette règle est toujours en vigueur, mais en réalité demeure impraticable.

prit le parti de répartir le nouvel impôt au marc la livre des anciennes impositions, en supprimant toutefois les inégalités provenant des privilèges des villes et des personnes. Pour cela on fit la somme des impositions foncières payées autrefois par les provinces, on y ajouta ce qu'auraient dû payer les privilégiés et on répartit le tout sur les départements. Mais les inégalités subsistèrent entre les provinces et, suivant MacCulloch, certains départements furent chargés dans une proportion double des autres.

La répartition se fit du reste très-mal et très-lentement. La loi avait ordonné de dresser un tableau de section partageant chaque municipalité suivant son étendue, et une liste des propriétés renfermées dans chaque section avec le nom du propriétaire, la nature et la contenance des fonds d'après sa déclaration contrôlée par des commissaires. L'évaluation du revenu net était faite par les commissaires municipaux sur une moyenne de quinze ans, en se basant sur le prix des fermages. On réunissait ces évaluations dont on formait la matrice de la commune, et la municipalité fixait la somme à demander à chacun pour former la portion d'impôt mise à sa charge. La direction du district contrôlait les opérations. Malheureusement la Constituante ayant appliqué le principe électif à toutes les assemblées de départements et décentralisé outre mesure, ces opérations se firent avec une lenteur et un mauvais vouloir extrêmes. En 1793 sur les 40,000 rôles qui doivent répartir l'impôt, 7,000 ne sont pas en-

core dressés, sur 180 millions qu'on en attend, 73 millions sont dus encore ; bientôt on paye en assignats et l'Etat marche à la banqueroute (1).

Les nombreux décrets sur les finances rendus pendant l'époque révolutionnaire, conservent, au moins en théorie, l'impôt foncier qui fut enfin et définitivement réglé par la loi du 3 frimaire an VII qui reproduisit tous les principes de la loi de 1790 et en développa quelques-uns. D'autres lois, que nous examinerons au cours de notre étude, vinrent régler ensuite quelques points de détail mais sans jamais modifier les principes. Ce sont plus particulièrement lois du 2 messidor an VII, 3 frimaire an VII, 15 septembre 1807 sur le cadastre, 31 août 1835, 20 février 1849, 7 août 1850, 21 mars 1874 et 5 août 1874.

(1) Taine — La révolution 1, p. 362 et seq

CHAPITRE II

ASSIETTE DE L'IMPÔT

SECTION I

Détermination de la matière imposable.

Depuis la loi du 1^{er} décembre 1790, l'impôt foncier français a pour base le revenu net moyen des terres et des maisons, dit « *Revenu imposable* ». Nous avons vu que cette loi définit le revenu net : « Ce qui reste au « propriétaire déduction faite, sur le produit brut, des « frais de culture, semences, récoltes et entretien ». Or ces frais d'exploitation, qu'il faut défalquer du revenu brut, varient suivant la qualité des terres et le genre des cultures : le législateur a dû, par conséquent, tracer quelques grandes règles qui pûssent servir de repères dans tous les cas : tel est l'objet de la loi

de frimaire et du Bulletin méthodique que nous allons parcourir rapidement.

L'idée générale est qu'on ne doit faire entrer dans la déduction des frais que ceux qui sont inhérents au mode de jouissance et non point ceux que la propriété supporte pour des motifs d'ordre différent, tels que services d'intérêts, rentes foncières, hypothèques; ce sont là des charges qui ne font qu'obliger le propriétaire à partager avec un tiers le revenu de son fonds : c'est à lui de stipuler qu'il ne supportera pas seul l'impôt.

La loi a divisé les biens en deux catégories : les propriétés non bâties et les propriétés bâties, distinction d'abord purement théorique, mais qui, depuis 1835, a produit des effets pratiques importants. Nous suivrons le même ordre pour l'étude de l'évaluation des revenus.

§ I. *Evaluation des propriétés non bâties.* — Les frais de culture, suivant l'art. 318 du Recueil méthodique comprennent l'entretien des instruments aratoires, le salaire des ouvriers et de celui qui les dirige, l'équipement et la nourriture des animaux employés, les dépenses pour les engrais. Les frais de semence consistent dans le prix des grains employés qu'on estime au taux des mercuriales; les frais d'enlèvement, ceux de vente et de transport; les frais d'entretien, ceux nécessaires à la bonne conservation des terres et de leurs

produits. On détermine ainsi le revenu net annuel, puis pour obtenir le revenu réel imposable on prend un nombre d'années, variable avec la culture, et on fait la moyenne (art. 4, l. du 3 Frim. an VII).

La loi de Frimaire, titre VI, a appliqué cette méthode d'évaluation aux grandes classes de culture, établissant sur chacune des règles précises et détaillées que nous allons rapidement étudier.

Terres labourables. — Elles forment plus de la moitié du territoire Français et comprennent les terres actuellement cultivées et les terres incultes, mais susceptibles de culture (art. 36 L. de Frim.). On recherche d'abord la nature du produit qu'elles donnent ou peuvent donner, on évalue leur produit brut dans des conditions normales pendant une durée de quinze années, puis on déduit les deux plus fortes et les deux plus faibles, on retranche les frais d'après la méthode indiquée, et on fait la moyenne qui donne le revenu net imposable.

Vignes. — La loi, art. 61, les divise en deux catégories : celles qui ont une durée indéfinie, et celles qu'on renouvelle après une certaine période. Pour les premières le procédé est le même que pour les terres labourables sauf que l'on déduit, en plus des frais, un quinzième pour indemniser du dépérissement et des soins exceptionnels qu'exige leur culture. Pour les secondes on tient compte de la quantité et de la qualité

de la récolte, du produit que peut donner le terrain en tant que terre labourable, de la durée de la vigne et du temps où elle reste improductive après avoir été replantée (art. 60-61).

Prairies. — On tient compte de la quantité, de la qualité, du prix du foin : dans les frais entrent en ligne de compte l'engrais, l'irrigation, les dépenses de fourchage, bottelage, destruction de taupes, etc. (art. 62-3, L. de Frim. — Instruction ministérielle. Quant aux prairies artificielles, elles sont mises sur la même ligne que les terres arables.

Parcs. Jardins. Potagers. — Ils ne peuvent être évalués au-dessous des meilleures terres labourables de la commune. Pour les potagers et vergers on tient compte en outre du produit qu'ils peuvent donner en location (art. 58 59).

Forêts. Bois. — L'évaluation des bois en coupes réglées est établie d'après le prix moyen de leurs coupes annuelles dont on déduit les frais de garde, d'entretien et de plantation (art. 365, Recueil méthod.) Pour les bois qui ne sont pas mis en coupe réglée on fait une distinction : les taillis, c'est-à-dire les bois âgés de moins de trente ans sont estimés d'après leur comparaison avec les autres bois de la commune. Le recueil méthodique parle ici de comparaison avec les bois du canton, mais cette disposition n'est plus applicable, la pé-

réquation ayant été limitée à la commune. Pour les futaies, la loi de frimaire a été modifiée par le Recueil méthodique : la cotisation se faisait d'abord en estimant leur valeur et en appréciant le revenu à 2 1/2 p. 100 de celle-ci. Mais l'art. 368 du Recueil, reproduisant une circulaire ministérielle rendue dans le but d'encourager à la culture des futaies (1) a décidé qu'on ne devra plus tenir compte de l'âge mais seulement apprécier la valeur des futaies comme s'il s'agissait de taillis. Les lois des finances du 23 septembre 1814 et du 25 mars 1817 ayant reconnu force de loi au Recueil méthodique, la loi de finance s'est trouvée modifiée. Toutefois l'art. 70 de cette loi n'est pas abrogé, et pour établir le revenu imposable on prend toujours 2 1/2 p. 100 de la valeur, mais sans tenir compte de la plus-value résultant des années au-dessus de 30 ans.

Si les taillis sont mêlés de hautes futaies, on évalue le tout comme taillis (art. 370 R. meth.) mais avec certaines différences suivant que les uns et les autres sont ou ne sont pas en coupes réglées (ordonn. 4 juillet 1837, 31 décembre 1838, 27 fév. 1735).

Les bois de pins, sapins, les plantations de mûriers, les chataigneraies, olivets, saussaies, etc., doivent être estimés d'après leur produit réel en tenant compte des différents produits qu'ils fournissent (art. 371 Rec. Méthode).

Pour les arbres fruitiers on ajoute à la valeur du sol

(1) Circulaire du 22 janvier 1811.

la plus-value résultant de la plantation. Pour les arbres forestiers éparson ou en simple bordure, on n'en tient aucun compte, l'avantage qu'ils donnent étant compensé par le tort que leur ombre et leurs racines causent aux plantations. (Art. 74 L. Frim). De même on ne tient pas compte des clôtures et du produit supérieur qu'elles permettent de tirer du sol qu'elles renferment : On regarde cette plus value comme une compensation des frais de leur établissement. (Art. 77-78 L. de Frim). Si un terrain enclos contient des cultures variées, on évalue chacune séparément d'après ce principe. Si les cultures sont mélangées, on les estime en réunissant leurs produits. (art. 78. Rec. Méth).

Marais, Palus, Bas prés. — On les estime d'après le produit que le propriétaire peut en obtenir, soit en les louant, soit en s'en servant lui-même. Pour les terres incultes, telles que bruyères, landes, on les estime au produit net moyen quelque modique qu'il soit, mais sans qu'on puisse le faire descendre au-dessous de 0 fr. 10 par hectare. Le propriétaire peut du reste abandonner sa propriété qui tombe à la charge de la commune. Au cas où des terrains absolument incultes, tels que dunes, rochers, glaciers forment la limite de plusieurs communes, ceux-ci ne sont point évalués, on les considère comme ligne séparative (art. 64, 65, 66. Rec. Méth. art. 152, circ. minist, du 24 juin 1828).

Etangs. — Ils se divisent en étangs permanents et

étangs périodiques. Le revenu des étangs permanents s'évalue d'après le produit de la pêche pendant 15 ans, déduction faite des deux meilleures et des deux plus mauvaises, ainsi que des frais d'entretien, de pêche, de repeuplement. Le revenu des étangs périodiques se forme en combinant pendant le même laps de temps les produits de la pêche et de la culture. (Art. 78-79).

Mines et carrières — Elles ne sont cotisées que d'après l'espace occupé par elles et sur le pied des terres voisines. La même règle est applicable aux marais-salants salines, etc. (Art. 388 Rec. Méth. Décret du 16 oct. 1810 et loi du 17 juin 1840).

Tourbières. — D'après la loi de frimaire, art. 75, on devait, pendant les 10 premières années de l'exploitation, doubler chaque année le revenu constaté. Mais d'après l'art. 380 Rec. Meth. on se contente aujourd'hui de les imposer à raison du terrain qu'elles occupent, comme les carrières, (Circul. minist. du 11 déc. 1811).

Canaux d'irrigation et de navigation. — Les premiers sont cotisés d'après le même système que les carrières. (Art. 104 L. Frim.) Les seconds étaient, à l'origine imposés d'après leur revenu, déduction faite des frais d'entretien (art. 89-90 L. Frim.). Mais d'après la loi du 5 floréal an XI, art. 1^{er} et celle du 23 juillet 1820 qui en étend les dispositions, on ne taxe plus les canaux

que comme terres labourables à raison de l'espace qu'ils occupent. Les rédacteurs du *Recueil Methodique* voulurent, dans un but de simplification étendre cette disposition aux canaux d'irrigation dont l'évaluation est fort délicate ; mais un arrêt du Conseil d'Etat de 1835 maintint l'ancienne disposition de l'article 104 de la loi de frimaire.

Le Conseil d'Etat a été également appelé à régler qui doit payer les contributions lorsque le propriétaire des eaux n'a qu'un droit de servitude sur le fonds traversé, ce qui se présente souvent depuis la loi du 29 avril 1845. Il a décidé que seul le propriétaire des eaux serait soumis à l'impôt.

Chemins de fer. — Aucune loi fiscale n'a établi pour eux les bases de l'imposition. On avait proposé de les exempter comme les routes ; mais on s'est décidé à leur appliquer par analogie les règles relatives aux canaux de navigation. Aussi les cahiers des charges portent-ils toujours que la contribution foncière sera établie à raison de la surface de terrain occupée par le chemin de fer et ses dépendances, et estimée sur le pied des meilleures terres. Quant aux bâtiments et magasins, ils sont imposés comme les propriétés bâties de la localité.

§ 2. — *Evaluation des propriétés bâties*

« Le revenu net imposable des maisons et celui des
« fabriques, forges, moulins et autres usines, dit l'art.
« 5 de la loi de frimaire, est tout ce qui reste aux pro-
« priétaires, déduction faite sur leur valeur locative,
« calculée sur un nombre d'années déterminé, de la
« somme nécessaire pour l'indemniser du dépresse-
« ment et des frais d'entretien et de réparations. »
Pour arriver à connaître la valeur des bâtiments, la loi
de 1807 dans ses articles 34 et 35 a posé en ces termes
une règle générale: « Les matières des rôles des com-
« munes seront divisées en deux cahiers. Le premier
« contiendra les propriétés non bâties et la superficie
seulement des propriétés bâties; le second contien-
« dra l'estimation des maisons et bâtiments, etc. »
Ainsi on évalue séparément la valeur des constructions
et du terrain qu'ils occupent; l'avantage de cette dis-
tinction est qu'en cas de démolition la cotisation du sol
se trouve déterminée; on les estime sur le pied des
meilleures terres labourables de la commune.

Les constructions se divisent en bâtiments d'habi-
tation, bâtiments ruraux, et établissements industriels
et forêts. Pour chaque catégorie, la loi a établi des rè-
gles spéciales.

Le revenu net imposable des bâtiments d'habitation,

en quelque lieu qu'ils se trouvent, et soit que le propriétaire les occupe ou les fasse occuper par des étrangers, est déterminée par leur valeur locative durant dix années sous déduction du quart, comme compensation du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations (art. 82, loi de frimaire).

Si la maison appartient à deux propriétaires sans indivision, de telle sorte que l'un possède le rez-de-chaussée, l'autre un ou plusieurs étages, ceux-ci sont estimés d'après leur valeur locative sous déduction du quart et sans tenir compte du sol. Pour le rez-de-chaussée on applique la règle ordinaire.

Quelque minime que soit le revenu d'une maison, elle ne peut jamais être cotisée au-dessous de ce que le serait le terrain qu'elle couvre, estimé sur le pied du double des meilleures terres arables de la commune, si la maison n'a qu'un rez-de-chaussée, du triple si elle a un étage, du quadruple si elle en a davantage. En aucun cas les combles et toitures ne sont comptés pour un étage mais les caves doivent être comprises dans l'évaluation (art. 394. Recueil. Méthod.)

Les bâtiments d'exploitation rurale, tels que granges écuries, étables, greniers, celliers jouissent d'un privilège accordé en vertu de cette idée qu'ils ne sont pas productifs de revenus par eux-mêmes, mais qu'ils forment plutôt des instruments nécessaires à l'exploitation du sol. On ne le cotise qu'à raison de leur emplacement évalué comme terre labourable de première qua-

lité. Ils ne perdent pas d'ailleurs leur caractère s'ils ne servent que d'une façon passagère au logement des ouvriers agricoles (Conseil d'Etat. 20 décembre 1830).

Les établissements industriels sont évalués comme les bâtiments d'habitation, d'après leur valeur locative, mais avec déduction du tiers, le dépérissement et les risques étant beaucoup plus grands pour ces constructions.

Leur valeur locative se détermine par les baux, par la comparaison avec d'autres propriétés de même nature et par l'estimation du revenu brut dont on déduit les frais d'exploitation. On tient compte dans l'estimation des machines et agencements intérieurs qui font partie intégrante du bâtiment (Conseil d'Etat. 18 mai 1838), mais non du revenu industriel (Conseil d'Etat. 6 septembre 1825. 20 juin 1835) ni des avantages de la situation (Conseil d'Etat 10 janvier 1839).

L'art. 87 de la loi de frimaire faisant une énumération des bâtiments industriels a été considéré comme limitatif : on avait voulu y faire entrer les théâtres, bâtiments produisant un revenu par suite de l'industrie qu'on y exerce ; mais le Conseil d'Etat s'est prononcé contre cette assimilation et a décidé qu'ils seraient cotisés comme les maisons d'habitation. (Théâtre des Variétés de Bordeaux. Conseil d'Etat 11 mai 1838). Au contraire, le Conseil d'Etat a déclaré que les établissements thermaux étaient de véritables bâtiments industriels où l'on utilisait les produits naturels du sol (Conseil d'Etat 20 juin 1837). On a soutenu d'autre part

que certains bâtiments industriels, étant indispensables à l'exploitation des produits naturels, devaient être considérés comme les bâtiments ruraux par rapport aux produits agricoles et cotisés comme eux. L'argumentation s'est produite à l'occasion des fours à chaux et à plâtre : le Conseil d'Etat en a fait justice : il est clair en effet que pareille théorie pourrait être soutenue par toutes les usines et que dès lors la catégorie des bâtiments industriels n'aurait pas raison d'être.

Les ponts appartenant à des particuliers ou à des compagnies sont évalués uniquement à raison du terrain qu'occupent les culées et sur le pied des meilleures terres labourables.

Un changement s'est produit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat à l'occasion des établissements sur bateaux dont la loi de frimaire n'a point parlé. Le Code civil art. 531 ne considérant comme immeubles que les constructions qui se trouvent immobilisées, fixées sur des piliers, le Conseil d'Etat les soumettait seules à l'impôt foncier, malgré l'art. 397 du Recueil qui les classait tous parmi les constructions imposables. Pourtant quelques arrêts avaient donné raison à l'administration. Le ministre des finances, pour trancher la question, fit voter dans la loi des finances du 18 juillet 1836, art. 2 un article qui décide : « Que les lois qui « régissent la contribution foncière, sont applicables « aux bains et moulins sur bateaux, aux bacs, bateaux « de blanchisserie et autres de même nature, lors « même qu'ils ne sont point construits sur piliers ou

« pilotis et qu'ils sont seulement retenus par des
« amarres ». La décision nous semble parfaitement
rationnelle.

SECTION II

EXEMPTIONS

Les exemptions créées par la loi de 1790 dans l'intérêt de l'agriculture et par la loi de frimaire dans l'intérêt général de la société sont ou permanents ou temporaires.

§ 1^{er}. — *Exemptions permanentes*

La règle générale est que l'exemption est accordée à tout immeuble appartenant à l'Etat et affecté à un service national, et à toute propriété départementale ou communale consacrée à un service public. Divers textes consacrent cette règle : « Ne sont point cotisables, dit l'art. 103 de la loi de frimaire, les rues, les places publiques servant aux foires et marchés, les grande routes, les chemins publics vicinaux, et les rivières » auxquels il faut ajouter les carrefours, fontaines publiques, ponts, promenades, boulevards, etc.

Un décret du 11 août 1808 dont les dispositions forment l'article 403 du Recueil, exempté de nombreux biens consacrés à l'utilité publique : ce sont :

« Les palais, châteaux et bâtiments nationaux, les
« palais du Sénat et de la Chambre des députés, les
« jardins et parcs qui en dépendent ; le Panthéon, l'Hô-
« tel des Invalides, l'Ecole militaire, l'Ecole Poly-
« technique, la Bibliothèque nationale, le Jardin des
« Plantes : les bâtiments affectés au logement des
« ministres, du grand'maître de l'Université des admi-
« nistrations et de leurs bureaux : les églises et tem-
« ples consacrés au culte public, les cimetières ; les
« archevêchés, évêchés et séminaires, les presbytères
« et jardins y attenant. Les bâtiments occupés par les
« cours de justice et tribunaux ; les lycées, prytanés,
« écoles et maisons impériales, les bibliothèques pu-
« bliques, musées, jardins de botanique des départe-
« ments, leurs pépinières et celles faites au compte du
« gouvernement par l'administration des forêts, et les
« ponts et chaussées ; les hôtels des préfectures, sous-
« préfectures et jardins y attenant, dépôts de mendicité,
« prisons, maisons de détention ; les fortifications et
« glacis en dépendant, les arsenaux, magasins, caser-
« nes et autres établissements militaires, les manufac-
« tures de poudre de guerre, les manufactures de tabac
« et autres au compte du gouvernement ; les haras,
« enfin tous les bâtiments dont la destination a pour
« objet l'utilité publique. »

L'interprétation de cet article a donné lieu à de nom

breuses difficultés ; c'est pourquoi nous en avons rapporté le texte entier.

On a restreint d'abord l'exemption accordée aux chemins publics, en considérant comme simple servitude de passage, les chemins de hâlage (Conseil d'Etat, 6 mars 1835) toutefois on tient compte de la moins-value résultant pour le fonds servant de l'existence de la servitude.

De même on a restreint l'immunité accordée aux foires et marchés en décidant qu'elle ne s'appliquait qu'à ceux tenus dans les rues ou sur les places publiques. (Avis du comité des finances du 27 avril 1830). Mais d'autre part on l'a étendue aux halles, bien qu'elles soient productives de revenus, à condition cependant qu'elles ne soient pas closes entièrement (Conseil d'Etat, 3 mars 1837). La même solution a été admise par le Conseil d'Etat pour les abattoirs communaux qui sont aussi des propriétés communales productives de revenus. (Arrêt. 28 juin 1865).

Même solution pour les théâtres appartenant aux communes, bien qu'on ait soutenu que constituant souvent un objet de dépense plutôt qu'une source de revenus ils eussent dû être exempts. (Conseil d'Etat, 26 avril 1846).

On a longtemps contesté l'immunité des presbytères ; mais le Conseil d'Etat, par plusieurs arrêtés annulant des décisions de conseils de préfecture a maintenu la décision de l'art. 403 (Conseil d'Etat, 12 décembre 1851), en se fondant surtout sur l'article 72 de

la loi organique du 18 germinal an X qui a rendu aux curés et desservants les presbytères qu'ils possédaient autrefois avec les jardins y attenant. On les fait ainsi rentrer dans l'art. 105 de la loi de frimaire. L'exemption comprend tous les terrains attenant aux presbytères qui se trouvaient cultivés en jardins six mois avant la promulgation du décret du 2 novembre 1789 et qui avaient ainsi fait partie des jardins réservés aux curés par l'art. 9 du décret du 18 octobre 1790, et par l'article 72 de la loi de germinal.

L'exemption des bâtiments consacrés au service de l'instruction publique a donné lieu à de nombreuses difficultés : en premier lieu on a fréquemment soutenu que les petits séminaires ou écoles secondaires ecclésiastiques devaient être soumis à la contribution foncière comme recevant des jeunes gens de toute vocation et devenant ainsi de véritables établissements particuliers d'instruction. Le Conseil d'Etat a cependant toujours repoussé cette doctrine en se fondant sur l'art. 403 du Recueil et en soutenant, non sans raison, que lorsqu'un établissement ecclésiastique d'instruction avait reçu le caractère d'établissement public, il ne pouvait le perdre que par un acte de forme identique.

La jurisprudence a été moins constante sur l'immunité des maisons d'école appartenant aux communes. D'après le Conseil d'Etat, la destination d'utilité publique suffisait pour exempter les bâtiments alors même qu'ils n'appartenaient pas aux communes

(art. 105 L. de frimaire) pourvu qu'ils fussent subventionnés sur les fonds communaux (art. 8 de la loi du 28 juin 1883 et art. 17 de la loi du 13 mars 1850). En ce sens furent rendus les arrêts des 26 avril, 3 mai et 13 août 1851. Toutefois un arrêt contraire du 25 août 1848 prouva l'hésitation de sa doctrine. Sur ces entre-faites la Revue critique (1) publia un article de M. Serrigny, qui soutenait l'arrêt de 1848 en se fondant sur l'art. 403 du Recueil, limitant l'exemption aux maisons d'école appartenant aux communes. Répondant à l'art. 8 de la loi du 28 juin 1833 qui porte que : « les écoles « primaires publiques sont celles qu'entretiennent en « tout ou en partie les communes, les départements et « l'Etat » il faisait remarquer la différence qui existe entre l'entretien et la subvention, la première impliquant la charge de la dépense principale, la seconde ne consistant qu'à fournir une aide, un secours. Le 15 mai 1852 la question se présentait de nouveau devant le Conseil d'Etat, M. Reverchon y développa les conclusions de M. de Serrigny et le Conseil opta pour cette théorie.

Les établissements de bienfaisance ont également fourni matière à contestation. Le Recueil Méthodique n'exempte expressément que les hospices et jardins y attenants. Par suite de l'identité de destination on a voulu faire rentrer dans l'art. 403 tous les établissements publics de charité tels que bureaux de bienfai-

(1) Revue critique de jurisprudence, août 1851, n° 135.

sance, monts de piété, caisses d'épargne, asiles publics d'aliénés, institution publiques d'aveugles et de sourds-muets, congrégations vouées à un service charitable, etc... Malgré quelques arrêts contraires (Conseil d'Etat, 49 janv. 1844. — 11 janv. 1853 (1) le Conseil d'Etat semble avoir admis définitivement que malgré la faveur dont jouissent à juste titre ces institutions, elles ne doivent pas être exemptes de l'impôt. L'exemption est exceptionnelle et comme telle doit être interprétée restrictivement (décision du 17 juin 1831 : Mont-de-piété. — Déc. du 30 juin 1831, congrégation hospitalière. — Déc. du 8 janv. 1836, asile. — Déc. du 12 avril 1843. Maison de refuge, etc.) En résumé la règle suivie par le Conseil d'Etat paraît être celle-ci : Exemption des établissements publics installés dans une propriété publique. C'est ainsi que le bâtiment d'un particulier loué à l'Etat pour y installer un service public sera cotisé. D'autre part, l'exemption est accordée aux biens de l'Etat tant qu'ils restent improductifs, c'est-à-dire ne lui procurent point de revenus, alors même qu'il en tire des avantages considérables. Mais du jour où l'Etat les loue, en vend les produits, on les concède à prix d'argent, ils doivent payer l'impôt proportionnellement au revenu.

Par suite il est évident que si des propriétés publiques sont aliénées à des particuliers, elles perdent

(1) Voir aussi dans ce sens, MM. Dürieu et Roche. Répertoire de l'adminis. des établis. de bienf. I. 584.

leur franchise : leur cotisation accroît le contingent du département, de l'arrondissement et de la commune où elles sont situées : c'est ce qui arrive notamment en cas de déclassement de places fortes et de ventes de forêts.

Les forêts appartenant à l'Etat, soumises d'abord à la contribution foncière, ont en effet été exemptées de l'impôt par la loi du 18 ventose an IX, qui s'est basée sur ce que leurs produits sont employés en majeure partie dans les chantiers de l'Etat. L'exemption ne porte du reste que sur le principal, et les centimes additionnels sont supportés par les forêts suivant les règles ordinaires. (L. du 18 juillet 1866. L. du 24 juillet 1867, art. 4).

La même règle était jadis applicable aux biens de la couronne qui étaient portés sur les rôles comme les propriétés privées, par leurs revenus estimatifs (L. du 22 mars 1832-S. C. du 12 décembre 1852). Aujourd'hui ils sont devenus biens de l'Etat et cotisés comme tels.

§ 2. *Exemptions temporaires.*

Ces exemptions sont, comme les exemptions permanentes, accordées dans le but d'encourager l'agriculture ou l'industrie, et dans l'intérêt général de la société.

Les unes sont applicables aux propriétés non bâties, les autres aux propriétés bâties.

1. *Propriétés non bâties.* — Ces exemptions sont accordées pour la plupart en vertu des art. 111-116 de la loi de frimaire qui développent la pensée de l'art. 2 favorable à l'agriculture.

La règle que contiennent ces articles peut être énoncée ainsi : « Pour encourager les propriétaires à faire sur leurs terres des améliorations agricoles, l'augmentation de revenu qu'ils en retireront n'entrera point en ligne de compte pour la cotisation pendant une période variant de 10 à 30 ans. »

C'est ainsi que les marais desséchés et mis en culture ne paieront pas de supplément d'impôt pendant 25 ans à partir de leur entier dessèchement ; les terres vagues, landes, etc... mises en culture jouissent de l'immunité pendant 20 ans si on les plante en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers, pendant dix ans si on les convertit en terres labourables. Les terres arables sur lesquelles on fait des plantations semblables resteront pendant quinze ans à leur ancienne cotisation. Si on fait sur elle un semis ou une plantation de bois ne rapportant pas de fruits, leur revenu devra être réduit au quart de celui des terres d'égale valeur non plantées. Si les terres sur lesquels on fait cette plantation ou ce semis étaient en friche, leur cotisation ne sera pas augmentée pendant 30 ans (art. 116).

Les articles 117-120 de la Loi de frimaire soumettent

l'obtention de ces privilèges à plusieurs conditions. Le propriétaire doit, avant de commencer les travaux, faire au secrétariat de l'administration municipale du lieu de la situation une déclaration détaillée des biens qu'il veut améliorer. Dans les 10 jours deux répartiteurs visitent les terrains, dressent un procès-verbal de leur état actuel et le communiquent aux autres répartiteurs, et le font afficher pendant vingt jours dans la commune de la situation des biens et au chef-lieu de canton. Tous les contribuables peuvent réclamer contre le projet devant l'administration municipale qui statue, sauf recours, au Conseil de préfecture et au Conseil d'Etat. Les sous préfets ayant aujourd'hui, en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, les attributions des administrations municipales de la Constitution de l'an III, c'est à eux que devraient être faites les déclarations du propriétaire. En pratique elle est faite au maire qui en donne avis au sous-préfet, et c'est celui-ci qui statue en premier ressort.

D'après la loi de frimaire de nouveaux textes ont créé des exemptions nouvelles : « Les semis et plantations
« de bois sur le sommet et le penchant des montagnes
« et sur les dunes sont exempts de tout impôt pendant
« vingt ans, » dit l'art 226 du Code forestier. Cette exemption est beaucoup plus large que celle de la loi de frimaire puisqu'elle ne distingue pas si les terrains étaient ou non cultivés, et qu'aucune formalité n'est nécessaire pour l'obtenir.

Il y a eu desaccord entre l'administration et le Con-

seil d'Etat quant au résultat que doivent amener ces dégrèvements. D'après le ministre des finances. (Circulaires du 1^{er} mars 1830 et du 10 mai 1832 (1) le montant du dégrèvement devait être réparti sur tous les contribuables de la commune. Le Conseil d'Etat au contraire a constamment décidé que ce dégrèvement devait s'imputer sur le fond de non-valeur : « considérant
« que la remise d'une partie de la contribution fon-
« cière accordée aux propriétaires qui plantent en bois
« des terrains en culture a pour objet d'encourager ces
« plantations en indemnisant le propriétaire de la perte
« de revenu qu'elle leur fait éprouver... » En effet la matière imposable se trouve momentanément diminuée et il n'y a aucune faute à imputer aux répartiteurs. (C. d'Etat. 1^{er} sept. 1832. — 10 août 1850).

La loi du 15 septembre 1807 (art. 37) qui a établi la fixité des évaluations cadastrales a fait naître une autre difficulté. Puisque les modifications apportées aux propriétés non bâties ne peuvent changer leur cotisation et que le cadastre est aujourd'hui terminé, à quoi servent les formalités prescrites par les art. 111 à 116 ? Ne sont-ils pas abrogés par la loi de 1807 ?

On résout cette question par une distinction (2) entre les art. 116 de la loi de frimaire, et 226 du code forestier, et les art. 111 à 115 de la loi de frimaire. Pour les deux premiers ils ont pleine force dans

(1) Recueil des contributions directes p. 64.

(2) Serrigny. — Questions et traités p. 242.

tous les cas, et donnent droit à une réduction immédiate ; si l'on n'admettait pas cette solution ils ne seraient jamais appliqués, ce qui est inadmissible ; du reste le code forestier ayant été révisé en 1859 et les dispositions de son article 226 ayant été conservées, il est impossible de prétendre qu'il a été aboli par la loi de 1807. Quant aux articles 111 à 115, leur disposition, inutile depuis 1807 est devenue précieuse depuis la loi du 7 août 1850 qui permet aux communes cadastrées depuis trente ans de renouveler leur cadastre ; le propriétaire qui aura accompli les formalités prescrites pourra seul réclamer le bénéfice des art. 111 à 115.

La loi du 21 mars 1874 a fourni une nouvelle application à cette théorie, en décidant dans son art. 9 que les terres incultes qui seront dorénavant mise en culture seront cotisées en raison de leur nouveau produit et accroîtront le contingent, cela sans qu'il soit dérogé aux art. 111 à 115 de la loi de frimaire. Cette disposition est encore inappliquée il est vrai, mais en cas de mise à exécution on voit l'avantage que les propriétaires auraient eu à remplir les formalités de la loi de l'an VII.

II Propriétés bâties — Les exemptions leur sont accordées dans un but d'équité et pour favoriser l'industrie et l'embellissement des villes. Trois faits peuvent les motiver la vacance pendant un temps déterminé ; la construction et la reconstruction.

Pour la vacance, la législation a varié. D'après l'art.

84 de la loi du 3 frimaire an VII les maisons vacantes pendant un an ne payaient d'impôt que pour le terrain qu'elles occupaient. Si les répartiteurs les avaient imposées sur d'autres bases, le propriétaire pouvait former une demande en réduction devant le Conseil de préfecture et le Conseil d'Etat en appel (1) qui, étant admise, obligeait à une réimposition sur les autres contribuables de la commune. La loi du 15 septembre 1807 décida, dans ses art. 36 et 38 qu'aucune réduction ne serait plus accordée pour vacances. Les propriétaires durent alors demander une réduction à titre gracieux au préfet, et au ministre des finances ; on imputait le dégrèvement sur le fonds de non-valeur. La loi des finances de 1833 art. 5 a adopté un moyen terme. Dans les villes de moins de 20.000 hab. on ne peut présenter qu'une demande en remise ou modération. Dans les autres villes il faut sous-distinguer ; en règle générale, la demande en décharge n'est pas possible pour cause de vacance ; toutefois si les conseils municipaux les réclament, et si la vacance a duré au moins un trimestre, un recours contentieux est ouvert devant le conseil de préfecture, mais par exception le dégrèvement s'impute sur le fond de non-valeur, et il n'y aura de réimposition qu'en cas d'insuffisance de ce fonds.

L'art. 88 de la loi de frimaire exemptait pendant 3 ans le bâtiment qui venait d'être construit ou reconstruit. La question de savoir s'il y a construction ou re-

(1) Loi du 28 pluviôse an VIII. — Arrêté du 24 floréal an VIII art. 3.

construction étant une question de fait a donné lieu à quelques difficultés. Le Conseil d'Etat décide que toute réparation d'intérieur qui n'entraîne pas démolition de gros mur ne doit pas être considérée comme reconstruction (Conseil d'Etat 28 nov. 1834) à moins que l'agencement intérieur ne soit la partie essentielle du bâtiment, comme dans une usine, un moulin (Conseil d'Etat 16 octobre 1826). On a même admis qu'au cas de réédification d'un édifice démontable, sur un nouvel emplacement, il y avait lieu à exemption. (Conseil d'Etat 29 juin 1850). La décision est peut-être critiquable. L'addition de dépendances, la surélévation d'un bâtiment équivalent à une construction nouvelle (Conseil d'Etat. 22 mai 1840). Le délai court depuis le jour où le bâtiment devient ou redevient habitable (Conseil d'Etat 8 avril 1840, 24 juin 1840). Si le bâtiment est achevé par parties, on impose successivement chacune d'elles.

La loi du 13 juillet 1848 établit une exemption temporaire dans le but d'encourager l'industrie du bâtiment et de parer ainsi à la crise industrielle qui sévissait à cette époque. L'art. I accorda une exemption de 10 ans à toute construction qui aurait été arrasée au niveau du sol avant le 1^{er} juillet 1849 et terminée le 1^{er} juillet 1850, une exemption de cinq ans à celles qui auraient été commencées depuis le 24 février précédent, et une exemption de 15 ans aux bâtiments postérieurs à la promulgation de la loi et destinés aux logements ouvriers, pourvu que l'administration en eût approuvé les plans et devis. Une instruction du mi-

nistre des finances du 29 juillet 1840 posa certaines conditions à l'obtention de ces privilèges ; mais comme aucune loi ne les reproduisit, elles ne furent point jugées obligatoires

Des exemptions particulières furent aussi accordées à diverses époques pour favoriser l'embellissement des villes et comme compensation aux exigences de l'administration qui imposait les plans. Des lettres patentes du 12 août 1774, et une déclaration du 13 août 1766 encore en vigueur aujourd'hui (Déc. 31 janvier 1861) exemptent pendant 25 ans les propriétaires qui construisent à Lyon dans le quartier Perrache, et une loi du 9 mai 1806 étend ces dispositions aux maisons qui bordent la place Bellecour.

A Paris, d'après un décret du 11 janvier 1811 se référant à un arrêté consulaire du 27 floréal an X l'exemption a été accordée aux propriétaires des maisons construites rue de Rivoli et de Castiglione jusqu'à l'année 1841. La même faveur a été étendue par la loi du 4 août 1851 aux maisons construites sur le prolongement de la rue Rivoli jusqu'à la place de la Concorde. Enfin, une loi du 3 mai 1864 exempte pour 30 ans les constructions élevées sur la place du Palais-Royal et en face de la colonnade du Louvre.

CHAPITRE III

RÉPARTITION DE L'IMPÔT FONCIER

La loi de 1791, votée sous la pression de besoins urgents, et pour remédier à un déficit qui s'élevait en 1788 à 160,827,492 l. (Compte-rendu de Necker dans la première séance des Etats-Généraux) avait réparti sur toutes les terres de France une contribution de 300,000.000 de livres. Ce n'était là, le gouvernement l'avouait, qu'une mesure provisoire; le mode de répartition en était reconnu si défectueux que l'Assemblée ne voulut pas même entrer dans la discussion détaillée de son mécanisme et que l'ensemble du projet fut voté par acclamations. La loi de l'an VII qui, dans l'esprit de ses auteurs devait changer le caractère de cet impôt, vient au contraire, par un singulier concours de circonstances rendre ce provisoire définitif.

En effet, dans la pensée de la Constituante, la loi de frimaire ne formait que la première partie de la législation sur l'impôt foncier. D'après cette loi l'impôt restait, il est vrai, de répartition : on tenait à cette forme

qui avait l'avantage de donner avec précision au trésor les sommes dont il avait besoin, et de ne pas effrayer le contribuable, mais la création d'un cadastre devait, comme à l'époque romaine, le transformer en impôt de quotité. Ce cadastre, voté en 1801 réaliserait, croyait-on, les desiderata qu'exposait le ministre des finances de 1807 en présentant un nouveau projet :

« Le cadastre présentera le produit net imposable dans
« chacune des communes de France et par conséquent
« dans l'ensemble de chaque département. Alors la
« contribution foncière reprendra le double caractère
« d'impôt proportionnel et d'impôt de quotité que l'Assemblée constituante avait voulu lui donner, mais
« dont elle n'était pas susceptible tant que la matière imposable n'était pas connue. Cette base une
« fois acquise la loi dira : « La contribution foncière
« sera du neuvième, par exemple, des revenus nets
« constatés par les matrices cadastrales des diverses
« communes de chaque département. Il résultera de
« cette disposition générale que le gouvernement aura
« certainement cette somme à sa disposition et qu'en
« même temps aucun propriétaire ne pourra être imposé au-delà du neuvième de son revenu. » D'un
côté on pourrait donc, 'grâce à l'allivrement, demander à chacun une quote part de ses bénéfices fonciers ; et d'autre part, en additionnant les revenus de toutes les parcelles de France, on eût connu exactement les ressources du territoire. On eût alors facilement formé les contingents de chaque département,

de chaque commune, de chaque parcelle. C'eût été la perfection dans l'égalité proportionnelle.

Malheureusement les difficultés pratiques et l'ignorance des contribuables firent modifier progressivement le cadastre qui ne sert plus aujourd'hui qu'à la répartition individuelle l'impôt est demeuré de répartition et la majeure partie des inégalités primitives subsistent encore.

Nous allons étudier d'abord l'historique de ce grand travail, et les moyens employés pour sa confection. Nous verrons ensuite dans quelle mesure il est utilisé pour la répartition de l'impôt foncier et à quelles autorités celle-ci est dévolue.

SECTION I

LE CADASTRE

§ 1. *Historique.*

L'institution du cadastre n'est pas chose nouvelle en France : la grande œuvre du commencement de ce siècle n'est que le développement et le couronnement des essais et des vœux des temps antérieurs. La Gaule, nous l'avons vu avait un cadastre sous la domination romaine et pendant les règnes des rois de la première race. En étudiant l'impôt foncier pendant la troisième race nous avons eu l'occasion d'énumérer les tentatives de cadastre qui se produisirent sous Charles VIII, sous Louis XIV, pendant l'administration de Turgot et la durée éphémère des assemblées provinciales.

Nous n'y reviendrons point. Les théoriciens avaient déjà poussé loin l'étude de la matière : Dutillet de Villars (1), ancien directeur d'opérations cadastrales,

(1) Dutillet de Villars. Précis d'un projet d'établissement du cadastre 1781.

Lamy, ancien commissaire à terrier (1) avaient publié des projets qui préparaient l'esprit public à l'adoption du mesurage général de la France. Entre temps il est vrai, l'opinion avait été fort effrayée par le projet de loi agraire proposé par Babœuf, alors archiviste feudiste en Vermondois, et Audifred, mathématicien, sous le nom de « *Cadastre perpétuel* » en 1789. Cependant dans les cahiers des Etats-Généraux, l'exécution du cadastre est demandée par 73 assemblées de la noblesse 10 58 assemblées du Tiers Etat (2).

Lors de la discussion qui s'engagea à l'assemblée nationale au sujet de l'impôt foncier, le 21 septembre 1790, M. Moncalin-Gozon déclara que cet impôt ne pouvait être équitablement réparti qu'au moyen du cadastre.

« Cette opération, dit-il, est la plus importante pour le bonheur de tous les Français, et elle pouvait être exécutée en ce moment avec de grandes facilités, sans frais considérables et en très-peu de temps » (3). Deux jours après un autre député présentait un projet de cadastre portant à la fois sur la population et sur les terres. Mais l'assemblée, tout en adoptant l'idée de ses deux membres, ne partageait pas tout-à-fait leur optimisme et repoussa le projet tout en promettant d'en décréter plus tard les bases : « S'il n'est pas encore possible d'ordonner la confection d'un cadastre

(1) Lamy. Cadastre universel. 1791.

(2) Macarel et Boulatignier. De la fortune publique en France, t. III, p. 3.

(3) *Moniteur Universel* du 22 septembre 1790.

dans tout le royaume, sans doute, l'assemblée, persuadée que, sans cadastre, on sera toujours très-loin d'une bonne répartition en décrètera les bases. Jusqu'à ce moment le seul nom de cadastre a effrayé les peuples.... Cependant le cadastre seul peut assurer à chaque citoyen *la jouissance complète et tranquille de sa propriété* » (1). Remarquons en passant que le cadastre, dans l'esprit du rapporteur Dauchy devait servir non-seulement à asseoir l'impôt, mais encore à donner à la propriété foncière des bases immuables.

Lors du décret du 25 novembre 1790 établissant une contribution foncière sur tous les biens-fonds sans exception il ne fut plus question de cadastre. Mais le 28 août 1791 l'assemblée constituante rendit un important décret intitulé : « Décret concernant les décharges et réductions sur la contribution foncière » qui renferme un article 22, lequel est à vrai dire la seule disposition législative qui soit relative à la confection du cadastre et qui autorise cette confection. Il est ainsi conçu : « Les « directoires de département, sur l'avis de ceux du « district, pourront ordonner la levée du plan du ter- « ritoire et l'évaluation du revenu d'une commune, « lorsque cette demande aura été faite par le Conseil « général de la commune, même avant qu'il soit « formé aucune demande en réduction ». Le reste du décret prescrit l'arpentage de certaines communes mais seulement dans le but de faire bonne justice des récla-

(1) Discours du député Dauchy, séance du 4 novembre 1790.

mations; et organise un bureau chargé des opérations.

La Convention exprima le vœu d'une prompt organisation de ce service et du bureau de direction dans un décret du 21-22 mars 1793. Dans un autre décret du 27 janvier-11 février 1794, elle charge les comités des finances, de législation et d'agriculture de présenter incessamment un rapport et un projet de décret sur la confection d'un grand-livre des propriétés territoriales.

Dans un règlement du 6 décembre 1799 pour l'organisation du Conseil d'Etat, un conseiller fut commis pour l'instruction des affaires relatives aux ponts-et-chaussées, canaux et cadastre.

Le bureau central, composé de soixante mathématiciens, et présidé par Prony ne s'occupa que de travaux purement théoriques, et disparut le 24 mars 1802, sans laisser de traces.

La loi du 3 frimaire an VII qui a réglé le mode d'évaluation du revenu imposable semble avoir abandonné l'idée du cadastre parcellaire dont l'exécution paraissait impossible à des hommes comme Bigot de Préaménon et Lebrun. Le premier consul cependant avait adopté les vues de l'assemblée nationale sans la confection du cadastre et sa double utilité, mais sans parvenir à faire prévaloir son avis.

A la première réunion des conseils généraux, plusieurs départements parmi lesquels la Haute-Garonne et la Meuse-Inférieure demandaient instamment la con-

fection du cadastre général. Lors de la seconde session vingt-quatre conseils généraux reproduisent la proposition et plusieurs demandent l'arpentage parcellaire avec le concours des propriétaires.

Cédant à ces vœux, le gouvernement institua une commission, composée d'employés supérieurs de l'administration des contributions directes, pour faire des études sur cette matière. Effrayée par l'idée du cadastre parcellaire, cette commission proposa un système intermédiaire qu'on a appelé « cadastre par masses de culture ». Ce procédé consistait à arpenter un certain nombre de communes (deux au moins, et huit au plus par arrondissement) à les expertiser par section et par nature de culture : puis par comparaison avec les terres de même espèce dans toute commune, on espérait pouvoir en déterminer le revenu. On ne tarda pas à reconnaître l'impossibilité d'arriver ainsi à de justes évaluations, et un arrêté du 20 octobre 1803 (27 vendémiaire an XII) ordonna que les opérations et les pertes par masses auraient lieu dans toutes les communes de France.

On s'occupa immédiatement de la réalisation de ce nouveau projet : un concours fut ouvert pour créer un nombre suffisant de géomètres, les travaux commencèrent immédiatement et au bout de la première année, les arpentages entrepris dans 3,174 communes étaient terminés dans 2,363. Les frais furent d'abord couverts par un impôt spécial, dans chaque département, puis la loi des finances du 21 février 1805 or-

donna qu'il serait ajouté un décime et demi au principal de l'impôt pour former un fond commun destiné à couvrir tous les frais. En 1807, l'arpentage était assuré dans 10 631 communes et un an après dans 15,935.

Mais des lenteurs et des difficultés se produisaient à raison des déclarations auxquelles la loi obligeait les propriétaires : beaucoup demandaient même la confection d'un parcellaire à leurs frais. Le ministre dans le compte-rendu de l'administration des finances de 1806 déclarait qu'en vertu de la loi des 28 août et 23 septembre 1791 ce travail pouvait être exécuté d'après un simple arrêté préfectoral, et engageait à y recourir. Chose remarquable, l'argument principal qu'il invoque à plusieurs reprises, c'est la fixation incontestable des limites des propriétés ; c'était donc encore l'idée de l'assemblée nationale et du premier consul qui était au fond des projets du gouvernement et qui décida surtout la substitution du cadastre parcellaire au cadastre par masses de culture.

Malheureusement la commission chargée de déterminer les règles et les formes de l'opération, composée de théoriciens et d'agents de l'administration des finances, n'était nullement compétente dans les travaux de délimitation des parcelles, et négligea complètement ce côté fondamental de l'institution. La présence des propriétaires ne fut point exigée au cours des opérations ; leurs réclamations, contestations, n'étant pas admises, les limites de leurs parcelles restaient dans

l'incertitude. C'était seulement après l'achèvement des opérations que les propriétaires pouvaient individuellement critiquer les erreurs dans le nombre, la culture ou la contenance de leurs biens. Il était donc impossible qu'une contestation sur la propriété se présentât, et en effet, elle ne s'est jamais présentée.

Deux rapports du ministre des finances du 27 janvier 1808 ordonnèrent la confection immédiate du cadastre et on se mit aussitôt à l'œuvre. A la fin de l'année les travaux étaient en cours d'exécution dans plus de 3,200 communes, et en 1813, 9,000 communes étaient cadastrées.

En mai 1810, le ministre chargea douze inspecteurs généraux de la rédaction d'un recueil, appelé *Recueil méthodique* qui, composé de 1144 articles, forme un véritable code cadastral qui fut imprimé en 1811.

Les travaux furent à peu près abandonnés depuis la première invasion jusqu'en 1818 : des discussions eurent lieu sur le mode de procéder et un certain nombre de conseils généraux votèrent même le retour au cadastre par masses de culture. Cependant l'administration persista, et en 1821 les opérations furent reprises. La loi des finances du 31 juillet 1821 posa en principe, art. 20, qu'à partir du 1^{er} janvier 1822, les opérations cadastrales destinées à rectifier la répartition seraient circonscrites dans chaque département. De ce moment le cadastre n'eut plus pour objet que la répartition proportionnelle de l'impôt entre les propriétaires d'une même commune. Par la même loi les dépenses du ca-

dastre furent mises à la charge de chaque département, les conseils généraux pouvant voter une imposition annuelle qui ne devait pas dépasser trois centimes du principal.

Nous ne voulons pas entrer dans le détail des changements apportés dans la composition et les attributions du personnel chargé d'exécuter le cadastre : de nombreux abus suscitèrent des plaintes auxquelles on tâcha de donner satisfaction en 1827 (1), 1828 et 1830. Les travaux furent poussés avec activité, et en 1850, l'opération était terminée par la commune de Leyraux dans le Cantal.

Malheureusement les opérations avaient duré trop longtemps, avaient été trop souvent interrompues et reprises suivant des méthodes différentes pour qu'elles eussent pu donner des résultats identiques dans toutes les parties de la France. Certaines communes cadastrées dans les années qui suivirent 1808 n'ont qu'un cadastre fort imparfait : les terres ont augmenté de valeur dans un nombre considérable de départements, certaines cultures se sont améliorées, d'autres ont périclité : c'étaient là des résultats à prévoir et la conservation du cadastre a été et est encore l'objet des préoccupations des contribuables et du gouvernement. C'est en 1828 que pour la première fois le Gouvernement songea à établir un service spécial pour la con-

(1) Règlement au 15 mars 1827 comprenant 126 articles, et expliqué par une circulaire du 20 mai suivant.

servation du cadastre. Le ministre des finances demanda des rapports sur cette matière à tous ses agents et, par une circulaire du 29 juillet chargea des vérificateurs spéciaux de recueillir des documents sur le meilleur système à appliquer. Les mémoires qui furent composés alors sont unanimes à reconnaître la nécessité d'une bonne conservation, mais diffèrent complètement quant à la méthode à employer. Des commissions créées dans le même but en 1830, 1831, 1832 et 1836 ne proposèrent aucun projet acceptable. Enfin, en 1837, une cinquième et dernière commission, après avoir examiné et repoussé toutes les propositions précédentes, adopta un système qui consistait à appliquer annuellement, sur les plans et les états de sections, les mutations effectuées jusque là seulement sur la matrice, et à reviser l'évaluation tous les trente ans. Il y aurait eu pour deux cantons, un contrôleur conservateur qui dans de fréquentes tournées eut recueilli les mutations et fait sur le terrain les travaux nécessaires pour la division ou la réunion des parcelles.

Ce système conduisait directement au renouvellement général du cadastre par délimitation : aussi le gouvernement effrayé, refusa de se laisser entraîner dans cette voie.

En 1845, dans la séance de la Chambre des députés du 4 juin, le ministre des finances promit de présenter à la séance prochaine, un projet de loi qui devait s'appliquer principalement sur la conservation du cadastre, et notamment aux mesures à prendre pour

refaire les opérations mal faites. En exécution de cette promesse, un projet de loi fut présenté en 1846; en voici les deux principales dispositions :

Art. 1^{er} « Le cadastre sera refait dans les communes
« cadastrées depuis plus de trente ans.

Art. 2. — « A partir du renouvellement, les muta-
« tions seront annuellement appliquées sur les plans,
« sur les tableaux indicatifs ou états de division et sur
« les matrices cadastrales. »

Tous les changements survenus dans les formes ou les limites des parcelles seraient reconnus et constatés sur les lieux en présence des propriétaires dûment convoqués ou de leurs représentants; tous les actes authentiques ou privés, exploits d'huissiers, jugements, devaient à peine de 50 francs d'amende, énoncer la section et le numéro des parcelles mentionnées.

L'essai a été fait dans douze communes, et la méthode tracée par l'instruction du 29 juin 1840 s'est prêtée à toutes les combinaisons. Les conseils généraux consultés, donnèrent leur approbation au projet, qui eût été sans doute converti en projet de loi sans les évènements politiques de 1848.

Cependant, les défauts du cadastre étaient si grands qu'avant 1840 plusieurs communes entreprirent de renouveler le leur, et recommencèrent l'arpentage et l'évaluation de leurs parcelles par les anciens procédés: les départements fournissaient les fonds nécessaires à l'aide de centimes additionnels. En 10 ans, le cadastre fut ainsi refait dans 120 cantons entiers et dans une

centaine de communes. Si l'on eut persisté dans cette voie, la France se fut trouvée dotée d'un second cadastre aussi défectueux que l'ancien et qui n'eût pas coûté moins. Heureusement qu'un contribuable, possesseur de bien dans la Côte-d'Or, dont l'allivrement cadastral avait été plus que doublé par suite du renouvellement, réclama contre cette surtaxe. Comme la loi du 15 septembre 1807 pose en principe l'immutabilité des évaluations des revenus des propriétés non habitées, la demande fut accueillie par le Conseil de préfecture et l'arrêté confirmé par une décision du Conseil d'Etat, le 15 mai 1848. Toutes les côtes d'impôt foncier des communes recadastrées se trouvaient exposées à subir le même sort. Pour éviter cette conséquence, la loi des finances du 7 août 1850 décida dans un article 7 que dans toute commune cadastrée depuis 30 ans au moins, il pouvait être procédé à la révision, et au renouvellement du cadastre sur la demande, soit du Conseil général du département, soit du Conseil municipal de la commune, à la charge par le département ou la commune de pourvoir aux frais des nouvelles opérations.

Quant aux renouvellements déjà opérés, le législateur en reconnaît l'irrégularité : mais il permet de les régulariser sur la demande des conseils généraux. Il autorise de plus la continuation des opérations commencées avant la loi nouvelle.

Dans le rapport qu'il fit sur cette loi, M. Gouin, au nom de la Commission de l'Assemblée législative in-

sistait sur l'utilité d'une loi portant renouvellement complet du cadastre et ne présentait les dispositions ci-dessus que comme expédients provisoires. La loi est toujours attendue et le provisoire non régit encore.

Les critiques n'ont pas manqué pourtant à cette loi : dès 1853 cinquante et un Conseils généraux demandent le retour à l'ancienne législation. En 1861, M. Bonjean montrait tous les inconvénients économiques et administratifs de la loi de 1850 (1), inconvénients auxquels il devait indiquer un remède dans un autre discours prononcé également au Sénat le 6 avril 1866.

Le désastre de 1870 et l'augmentation d'impôt qui en fut la conséquence viennent cruellement montrer l'inconvénient de notre cadastre. L'Assemblée nationale alléguait l'inégalité de la répartition des charges foncières pour refuser de les augmenter, alors qu'elle chargeait à l'extrême tous les autres impôts. Aussi, dès qu'il fut possible de s'occuper de l'administration intérieure, des réclamations s'élevèrent et des projets de loi que nous examinerons plus loin, furent présentés sur la matière.

§ II *Confection du cadastre.*

La confection du cadastre comprend deux séries d'opérations distinctes qui correspondent au double but de ce travail : le levé du plan et l'évaluation du revenu.

(1) Séance du Sénat du 27 juin 1861.

Le levé du plan se subdivise en quatre opérations :

1° *Délimitation*. — La délimitation des communes est l'opération préliminaire indispensable; elle a pour but d'enfermer dans des limites précises les parcelles qui doivent être cadastrées. Elle est confiée à un géomètre en chef nommé par le ministre des finances (Circul. 29 juillet 1829) et aidé par des géomètres choisis par lui avec l'autorisation du préfet, (Règl. 10 oct. 1821) Quand la délimitation ne donne lieu à aucune difficulté, le géomètre en chef rédige un procès-verbal qu'il signe et fait signer par les maires des communes intéressées; puis il rédige un second procès-verbal indiquant la division de la commune en sections et le fait signer de même. S'il y a contestation, il mentionne dans le procès-verbal les prétentions respectives sur lesquelles il est statué par le préfet s'il s'agit des communes d'un même département, et par le chef de l'Etat si la question intéresse plusieurs départements. (O. 3 oct. 1821). La délimitation n'est donc pas soumise aux formalités de la loi du 18 juillet 1837; mais s'il y avait lieu à distraction ou cession de territoire, celles-ci devraient être suivies, (Conseil d'Etat 28 fév. 1838. — Circ. Int., 30 avril 1838)

Triangulation. — C'est l'opération qui consiste à couvrir le sol de la commune d'un réseau de triangle afin de faciliter le lever du plan et la vérification des travaux d'arpentage. Pour rendre plus commode

les recherches à faire dans le cadastre on divise préalablement la commune en sections qui sont cadastrées séparément.

Arpentage parcellaire. — Il ne peut être commencé qu'après approbation donnée au procès-verbal de délimitation et vérification de la triangulation opérée par le géomètre en chef qui doit refaire tous les calculs. (Règl. 15 mars 1828). Les communes qui doivent être arpentées sont partagées entre des géomètres de première classe accrédités auprès des maires par le préfet. Les propriétaires, ayant intérêt à contrôler l'arpentage, sont prévenus par un avis publié par le maire. Le géomètre opère par parcelles, c'est à-dire par pièces de terre distinctes de celles qui l'environnent soit parce que la parcelle considérée appartient à un autre propriétaire, soit parce que sa culture la distingue de ses voisins : « il ne doit lever les propriétés que d'après les jouissances au moment où il opère. » (O. 10 oct. 1821). Le maire doit seconder le géomètre dans ses opérations : celui-ci dresse un bulletin indiquant toutes les parcelles que chaque propriétaire possède dans la commune, avec leur contenance et le lui remet : chacun est ainsi mis à même de contrôler les désignations et les contenances. Si une portion de terrain est contestée entre deux personnes, le géomètre doit tâcher de les concilier ; s'il n'y parvient pas et s'il y a sur le terrain des limites apparentes, il indique par des lignes ponctuées les limites probables, sauf rectification. S'il n'y a pas de

limites apparentes, il ne fait qu'une parcelle de toute la propriété contestée.

Vérification. -- Le géomètre en chef vérifie le plan sur le terrain et dresse procès-verbal de la vérification. Si le plan doit être rejeté, le géomètre donne les détails de la vérification, afin que le préfet, sur le rapport du directeur des contributions directes, puisse prononcer en connaissance de cause. Le géomètre fait aussi le calcul des contenances de toutes les parcelles et soumet ce travail au contrôle du directeur chargé de faire les calculs par masse.

La minute du plan est gardée par la direction des contributions, une copie en est faite par la commune; on y joint un tableau d'assemblage représentant la totalité de la circonscription.

EXPERTISE

L'expertise a pour but d'évaluer le revenu net de chaque parcelle, elle comprend trois opérations : la classification le classement et le tarif des évaluations

Classification. — Avant l'ordonnance du 3 octobre 1821 elle était confiée à des experts salariés et étrangers aux communes. mais depuis que l'effet du ca-

dastre a été réduit à la répartition individuelle, l'évaluation des revenus a été laissée aux habitants même de la commune qui, mieux que personne, connaissent les ressources de leurs terres.

D'après l'art. 4 du règlement du 10 octobre 1821 et celui du 15 mars 1827 cinq contribuables nommés commissaires classificateurs sont désignés par le conseil municipal assemblé avec les plus forts imposés à la contribution foncière, en nombre égal à celui des conseillers. Le conseil désigne en outre cinq suppléants. Deux d'entre les classificateurs doivent être choisis en dehors de la commune et peuvent se faire représenter par leurs fermiers et régisseurs, comme les autres par des fondés de pouvoir. Si le conseil municipal en fait la demande, un expert nommé par le préfet peut assister les commissaires. (O. 3 oct. 1821. — Regl. 1821-1827).

Les cinq classificateurs réunis avec le contrôleur des contributions directes font une reconnaissance générale du territoire et choisissent pour chacune des classes de chaque nature de propriété deux parcelles types, l'une de la meilleure qualité, l'autre de la plus mauvaise. Puis le conseil municipal détermine le nombre de classe sur chaque nature de propriété : le nombre ne peut excéder cinq pour les cultures et dix pour les maisons dans les communes rurales. Dans les villes, bourgs et communes très-peuplées on évalue chaque maison séparément : on agit toujours de même pour les fabriques et manufactures. (Art. 20, reg. 1821 et 1827).

La classification achevée, les classificateurs établissent le revenu imposable de chaque nature de culture et de chaque classe, en prenant pour base de leur estimation le terme moyen par hectare du produit net des types choisis. C'est le tarif provisoire dont il est dressé procès-verbal.

Classement. — Il consiste à répartir dans chacune des classes qu'on vient de former toutes les parcelles de la commune. Les classificateurs, au nombre de trois au moins, opèrent sur le terrain même, et en présence des propriétaires, si ceux-ci le désirent. Ils doivent écouter leurs représentation et s'éclairer au besoin par des indicateurs. Si certaines cultures ne peuvent rentrer dans la classification on les range dans la classe avec laquelle elles ont le plus d'analogie. (Reg. 10 oct. 1821)

Tarif des évaluations. — Les classificateurs et le contrôleur constatent l'exactitude de leurs évaluations en faisant l'essai par comparaison sur un ou plusieurs domaines affermés dont la valeur est notoirement constatée. Ils soumettent alors leur tarif, révisé au besoin au conseil municipal composé comme ci-dessus. Celui-ci l'examine, l'arrête et le fait déposer pendant quinze jours au secrétariat de la mairie où chacun peut en prendre connaissance, élever des réclamations devant le conseil municipal qui les examine et transmet tous ces documents au préfet : il est enfin approuvé

définitivement par la commission départementale (art. 87 L. 10 août 1871).

MATRICE CADASTRALE

Le directeur des contributions directes du département est chargé de centraliser tous les résultats des opérations cadastrales : c'est lui qui détermine le revenu de chaque parcelle d'après la classe à laquelle elle appartient. Pour cela il dresse d'abord les *Etats de sections*, indiquant le nom et les limites de chacune des sections de la commune qui sont désignées par les lettres de l'alphabet. Chaque état de section comprend toutes les propriétés et contient : 1° Les noms des propriétaires ; 2° les numéros du plan cadastral ; 3° les cantons ou lieux-dits ; 4° la nature des propriétés ; 5° la contenance de chaque parcelle ; 6° l'indication des classes ; 7° le revenu de chaque parcelle (art. 26. Reg. 10 oct. 1821),

Pour faciliter les recherches et apprécier d'un coup d'œil la situation de chaque contribuable au regard du fisc, le directeur forme la matrice cadastrale, registre qui contient autant d'article que de contribuables, et comprend sous le nom de chacun d'eux toutes les propriétés qui lui appartiennent. Dans une première colonne on indique la section et le numéro de la parcelle dans celle-ci. Dans une seconde colonne se trouve la

nature de la culture, dans une troisième la classe, dans une quatrième la contenance, dans la cinquième le revenu imposable. Enfin deux autres colonnes sont destinées à former le total des parcelles et du revenu.

La matrice sert à établir avec la plus grande facilité les cotes des propriétaires c'est-à-dire les impositions que chacun d'entre eux doit pour les parcelles qu'il possède dans la même commune. La réunion de ces cotes forme le rôle qui est l'acte exécutoire en vertu duquel les contribuables peuvent être poursuivis au cas de non paiement de l'impôt.

MUTATIONS.

Pour que la matrice cadastrale conserve toute son utilité, il faut qu'elle soit tenue continuellement au courant des changements de propriétaires et de modifications survenues dans la matière imposable. Un registre spécialement destiné à recevoir les déclarations des propriétaires à ce sujet, fut créé dans chaque commune en vertu de la loi de frimaire an VII. Mais on s'aperçut bientôt que les déclarations se faisaient irrégulièrement et le travail relatif aux mutations fut confié aux agents de l'administration. Diverses circulaires parues à ce sujet, ont été réunies dans l'*Instruction générale* du 18 décembre 1853, qui partage la besogne entre les contrôleurs et les percepteurs.

Le contrôleur tire ses renseignements des bureaux de l'enregistrement, et des déclarations de mutations faites par le propriétaire, dans la commune de sa résidence et dans les communes où l'administration supérieure a reconnu que ce travail ne pouvait être confié au percepteur. Il fait dans les mêmes communes une tournée, analogue aux chevauchées des anciens trésoriers, pendant laquelle il s'enquiert de tous les changements qui ont pu survenir (Inst. 18 décembre 1833, art. 21, 22).

Les percepteurs font deux tournées spéciales : la première immédiatement après que les mutations de l'année précédente ont été appliquées sur les matrices de la commune, et la seconde un peu avant la tournée du contrôleur. Il note d'après les indications des contribuables intéressés ou d'après ses propres renseignements ; toutes les mutations (*Ibid.* art. 22 et 23).

Ces renseignements sont complétés et mis en œuvre par le contrôleur dans une tournée générale qui a lieu le 1^{er} mai de chaque année : Dans chaque commune le contrôleur procède à son travail avec l'aide du maire et des répartiteurs, et le transmet, avec les pièces à l'appui au directeur (*Ibid.*, art. 105).

Ce dernier donne alors l'autorisation d'appliquer les mutations sur les matrices des communes, et les rôles sont rédigés en conséquence.

SECTION II

RÉPARTITION ENTRE LES DÉPARTEMENTS

Nous avons vu comment la répartition de la contribution foncière avait été opérée en 1791 au marc la livre des anciennes impositions et comment, de provisoire qu'elle devait être, on fut amené à la considérer comme définitive lorsque la loi du 31 juillet 1821 réduisit l'utilité du cadastre à la répartition individuelle.

Mais dans la période qui s'écoula de 1791 à 1821, les inégalités de la répartition, exagérées encore par le montant considérable de l'impôt, avaient suscité de telles plaintes que le gouvernement tenta à plusieurs reprises d'arriver à une péréquation relative entre les départements. Comme il est fort difficile, sinon impossible d'augmenter un impôt de répartition, et que d'autre part le cadastre ne pouvait servir à cette opération, on fut obligé de procéder par voie de dégrèvements successifs, au profit des départements les plus lourdement chargés. Une seule foi, en 1803 on réimposa sur trois

départements une somme de 40,000 fr. dont on avait déchargé quatre départements voisins,

La loi du 1^{er} décembre 1791, fixait à 240,000,000 le principal de la contribution qui s'élevait au total à 300,000,000. Nous avons vu comment en réalité cette somme ne fut jamais perçue. En 1797 les armées de la République lui ayant conquis divers territoires ceux-ci furent estimés devoir fournir 22,741,000 fr. dont l'Etat fit l'abandon et qui servirent à un premier dégrèvement au profit de toute la France, mais en proportion de la charge des départements. L'impôt foncier fut donc ramené ainsi à 218,058,900 francs.

En 1798 un second dégrèvement réduit d'un vingtième la contribution, mais également entre tous les départements de telle sorte que les inégalités ne furent nullement amoindries. Le total ne monta plus qu'à 207,155,950 francs.

En 1799 on déclara non imposables, les domaines nationaux non productifs de revenus, et on retrancha le produit de leur imposition du total de l'impôt : puis, sur cette somme, deux millions furent distribués entre département en raison de la perte que leur faisait subir l'exemption des biens nationaux, et seize millions furent distribuées entre tous les départements, mais de façon à favoriser les plus lourdement grevés. L'impôt ne fut plus que de 189,496,400 fr.

En 1802 autre dégrèvement qui abaisse l'impôt à 183,304,000 fr. Puis en 1803 dégrèvement indiqué qui est réparti en réimposition sur d'autres départements.

En 1804 nouveau dégrèvement de 9,710,000 fr. En 1805 le chiffre total est descendu à 172,105,000 fr. et en 1819 à 168,127,716 fr. Enfin, à la suite de travaux destinés à comparer la proportion de l'impôt foncier avec le revenu imposable, et accomplis par une commission spéciale on trouva que la moyenne de la contribution foncière en France était du huitième ou neuvième, et que cinquante-trois départements étaient cotisés au-dessus de cette moyenne, le gouvernement consentit à un abandon de 13,529,123 fr. et accorda à ces départements un dégrèvement qui abaissa le total de l'impôt foncier à 154,681,351 fr. Le ministre des finances, faisait remarquer l'importance du sacrifice que faisait l'Etat, déclarait que ce dégrèvement serait le dernier et que les contingents départementaux, ramenés à une égalité proportionnelle relative, demeureraient fixés.

Ces dégrèvements qui ont certainement fait disparaître les énormes inégalités de la première répartition n'ont donné pourtant que des résultats médiocres. Outre la perte considérable qu'ils ont fait subir à l'Etat alors que le revenu foncier augmentait tous les jours, ils ne faisaient que déplacer l'inégalité et ne la supprimaient pas; si à la vérité l'impôt a été réduit pour les uns, les autres ont conservé l'injuste avantage d'une cotisation beaucoup trop faible. C'est ainsi que d'après les derniers documents nous voyons que l'impôt demande 6, 51 0/0 du revenu dans certains départements, tandis que dans les autres, les plus riches, il ne lui enlève que 3.36 0/0.

Du reste la fixité des contingents départementaux, proclamée nécessaire par plusieurs économistes, existe plutôt dans les mots que dans les faits. En 1835, une loi du 17 août art. 2 déclara que, tout en conservant la fixité pour les propriétés non bâties, on devrait à l'avenir cotiser les nouvelles constructions, considérées comme matière imposable nouvellement créée, et dégrever au contraire les contingents en raison de la matière imposable enlevée par la démolition des maisons.

Art. 2 « A dater du 1^{er} janvier 1836, les maisons
• et usines nouvellement construites ou reconstruites
« et devenues imposables seront, d'après une matrice
« rédigée en la forme accoutumée, cotisées comme les
« autres propriétés bâties de la commune, où elles sont
• situées, et accroîtrons le contingent dans la contri-
« bution foncière et dans la contribution de portes et fe-
« nêtre de la commune, de l'arrondissement et du dé-
« partement.

« Les propriétés bâties qui auraient été détruites ou dé-
« molies feront l'objet d'un dégrèvement dans la contri-
« bution foncière pour la commune, l'arrondissement
• et le département où elles étaient situées, jusqu'à
« concurrence de la part que lesdites propriétés pren-
« aient dans la matière imposable. »

L'évaluation des bâtiments nouvellement construits est faite par les répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, et arrêtée par le préfet qui a le droit d'en ordonner la révision. Le contribuable con-

serve du reste la faculté de réclamer contre cette évaluation.

La loi de 1835 a donné de bons résultats au point de vue du budget qui s'augmente chaque année d'un million produit par les constructions nouvelles. Pourtant son application est fort défectueuse et de grandes inégalités en ont été le résultat. La loi de l'an VII avait prescrit aux conseils municipaux de faire procéder à des révisions decennales de l'estimation des revenus des propriétés bâties. Or ces révisions n'ont jamais été faites, de telle sorte que les nouvelles maisons se trouvent imposées aujourd'hui en raison de leur revenu actuel, tandis que les anciennes constructions placées d'ordinaire au centre des villes, et sur les terrains les plus recherchés, sont cotisées d'après leur revenu du commencement du siècle.

Pour restreindre le principe de la loi de 1835 aux constructions seulement, on avait mis en avant l'intérêt de l'agriculture qui serait, disait-on, découragée si l'impôt augmentait au fur et à mesure de ses progrès. La proposition était plus que contestable et une loi du 21 mars 1874, a étendu aux propriétés non-bâties le principe de la non-fixité. D'après l'art. 9 de cette loi, les terres incultes ou improductives et cotisées comme telles, qui ont été mises en culture ou sont devenues productives depuis la confection du cadastre, doivent être évaluées et cotisées comme les autres propriétés de même nature et d'égal revenu de la commune où elles sont situées : elles doivent accroître le contingent foncier de la com-

mune, de l'arrondissement, du département et de l'Etat. En sens inverse, les parcelles qui depuis la même époque auront cessé d'être cultivées ou productives seront l'objet d'un nouveau classement ou d'une nouvelle cotisation. Elles feront l'objet d'un dégrèvement au profit des propriétaires des dites parcelles, et dans les contributions foncières de la commune, du département et de l'Etat.

C'était là une modification bien modérée puisqu'on ne tenait pas compte de l'augmentation énorme de valeur de tous les fonds de terre cultivés, depuis un siècle ; elle a pourtant semblé trop hardie, paraît-il, puisque non seulement on n'a pris aucune disposition pour la réaliser, mais encore que le gouvernement en a lui-même demandé l'abrogation dans le projet de loi du 23 mars 1876, dont nous aurons à parler plus tard.

D'autres dérogations, moins importantes, au principe de la fixité des contingents avaient été établies par des lois antérieures. Citons en premier lieu les art. 93 et 94 de la loi du 2 Messidor an VII :

« Art. 93. — Si une distraction quelconque de territoire, ordonnée par le corps législatif, a opéré une
« réunion à un autre département, le directoire exécutif transportera par un arrêté, le montant de la
« contribution foncière, d'après les rôles existants, sur
« le département auquel la réunion aura été faite. »

« Art. 94. — Quand le corps législatif aura réuni à
« un département un territoire qui ne faisait partie
« d'aucun autre département, le directoire exécutif

« recueillera tous les renseignements propres à faire
« connaître le revenu imposable de ce territoire et les
« transmettra dans le plus court délai au corps légis-
« latif. Le corps législatif déterminera ensuite l'aug-
« mentation de contribution foncière que le départe-
« ment auquel la réunion aura été faite devra sup-
« porter.

La loi du 23 septembre 1814, art. 18, reproduite par la loi du 31 juillet 1821, art. 15, prévoit le cas où des biens exempts d'impôt comme appartenant à l'Etat passent dans le domaine des particuliers et par suite deviennent cotisables.

« Art. 15. — Les lois et autres propriétés qui n'au-
« raient pas été compris dans les rôles particuliers de
« 1810, et qui cesseraient ultérieurement de faire
« partie du domaine de l'Etat, ou deviendraient im-
«posables pour toute autre cause, seront, d'après une
« matrice particulière rédigée dans la forme accoutu-
« mée, cotisés comme les autres lois et propriétés de
« même nature et accroîtront le contingent de chaque
« département, de chaque arrondissement, de chaque
« commune.

« Art. 16. — A l'égard des propriétés de toute nature
« qui, ayant appartenu à des particuliers, passent
« dans le domaine de l'Etat, ou sont entrées dans la
« dotation de la couronne et des propriétés non bâties
« qui pour toute autre cause cessent d'être imposables,
« et deviennent à ce titre libres de contribution fon-
« cière, les communes, arrondissements et départe-

« ments où elles sont situées, seront dégrevés de la
« contribution foncière jusqu'à concurrence de la part
« qu'elles prenaient dans la matière imposable. »

On voit d'après ce que nous venons de dire que ce montant de l'impôt foncier varie chaque année. Aus i chaque année la loi des finances fixe-t-elle le contingent national pour toute la France, tandis qu'un des trois *états de répartition*, annexés au budget, fait connaître la part afférente à chaque département.

Répartition entre les arrondissements. — Elle est opérée par les soins des conseils généraux qui ont remplacé, depuis la loi de pluviôse an VIII, les administrations centrales auxquelles la loi du 22 décembre 1789, section III, avait donné ce droit (1). La même règle se retrouve dans la loi du 10 mai 1848, art. I, et dans la loi du 10 août 1871, art. 37.

Après le vote du budget et avant la réunion du conseil général au mois d'août, les conseils d'arrondissement sont convoqués par décret pour délibérer sur les réclamations auxquelles peut donner lieu la fixation présumée du contingent de l'arrondissement (L. du 10 mai 1838, art. 40). L'avis du conseil d'arrondissement est envoyé au préfet chargé de préparer les pièces relatives à la répartition et de les présenter au conseil général le premier jour de la session.

(1) Voir aussi les lois du 22 Brumaire an VI, art. 1, et du 3 Frimaire an VII, art. 25.

La réunion du Conseil général suit immédiatement la session du conseil d'arrondissement qui procède à la répartition en se basant sur les renseignements que lui fournit l'administration : il tient également compte des avis du conseil d'arrondissement. La décision du Conseil général, à l'égard de la répartition entre les arrondissements est souveraine, car il agit comme délégué du pouvoir.

Si le conseil ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition, les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications provenant des changements survenus dans la matière imposable (art. 39, L. du 10 août 1871).

Répartition entre les communes. — Elle est confiée aux Conseils d'arrondissements qui se réunissent en deuxième session après la séparation du Conseil général. Le préfet notifie au sous-préfet de chaque arrondissement, dans un acte nommé *mandement général*, le contingent de son arrondissement en même temps qu'une ampliation des délibérations et décisions du Conseil général.

Le Conseil d'arrondissement répartit alors l'impôt entre les communes en se servant des mêmes documents que le Conseil général. Mais son pouvoir est moindre ; il est tenu de se conformer aux décisions du Conseil général sur les avis qui lui ont été transmis.

Au cas contraire le préfet, en Conseil de préfecture, établirait la répartition d'après les dites décisions et alors la somme, dont la contribution de la commune déchargée se trouverait réduite serait répartie sur toutes les autres communes de l'arrondissement (art. 46, L. 10 mai 1838).

Les communes peuvent élever devant le Conseil général des réclamations contre cette répartition; ce Conseil statue souverainement.

Si le Conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait avant d'avoir opéré la répartition, les mandements et contingents communaux seraient répartis par le préfet d'après les bases de la répartition précédente, sauf modification des lois (L. 10 mai 1838, art. 47).

Répartition individuelle. — Le Conseil d'arrondissement, après la répartition communale achevée, rédige trois tableaux dont l'un d'eux porte le contingent de chaque commune. Le sous-préfet en adresse une expédition au ministre des finances et une autre au directeur des contributions directes. Le préfet en reçoit une ampliation sur laquelle il expédie un mandement au maire de chaque commune pour lui faire connaître le contingent de sa circonscription.

La répartition individuelle est alors faite dans chaque commune par une commission de répartiteurs composée de sept membres : Le maire et un adjoint

quand la commune a moins de 500 habitants, et dans les autres deux conseillers municipaux, cinq propriétaires dont deux au moins domiciliés dans la commune, tous contribuables fonciers dans cette même commune. (L. 3 frim. an VII, art. 9.) Ces répartiteurs sont nommés par le sous-préfet (arrêt du 19 floreal an VIII, art. 44). Ces fonctions ne peuvent être refusées sous peine d'une amende de la valeur de trois journées de travail, sauf les cas prévu par la loi (L. 3 frim. an VII, art. 13-23). On ne peut être nommé la même année dans deux communes; et la nomination a lieu l'année qui précède celle où la commission doit fonctionner. Les répartiteurs ne peuvent d'ailleurs délibérer qu'au nombre de cinq (L. 3 frimaire, an VII, art. 23) et cela sous peine de nullité (an. C. d'Etat, 28 janv. et 4 nov. 1835, 1^{er} juillet 1840, 7 juin 1855).

Avant l'achèvement du cadastre les répartiteurs dressaient les matrices des rôles de la contribution foncière, fonction dévolue aujourd'hui aux directeurs des contributions. Ils doivent toutefois vérifier si les contribuables portés sur la matière cadastrale ont ou non conservé les propriétés à raison desquelles ils sont désignés comme imposables. (Circul. min. 25 fév. 1826).

Dès que le contingent de la commune est connu, la direction des contributions directes en constate la proportion exacte par franc avec le revenu imposable; pour cela on divise le contingent par le revenu et le quotient est *le centime le franc*. Ce calcul fait, on dresse un tarif qui doit faire connaître la contribution

depuis 1 fr jusqu'à 100 fr., l'application de ce tarif au revenu de chaque contribuable détermine la cotisation qu'il doit payer.

CHAPITRE III

RÉCLAMATIONS

SECTION I

RÉCLAMATIONS CONTRE LES OPÉRATIONS CADASTRALES

Des opérations cadastrales peuvent naître de nombreuses difficultés dont les unes donnent lieu à des réclamations ayant un caractère purement administratif et se faisant par la voie gracieuse, tandis que les autres donnent lieu à des réclamations qui blessent un droit et nécessitent un recours contentieux.

Travaux d'art. — En principe les réclamations qui naissent des difficultés produites par l'accomplissement des travaux d'art se rattachent à l'ordre administratif, ainsi les contestations entre géomètre ou autres agents du cadastre sont tranchées par le préfet.

Les contestations de limites entre deux communes sont, comme nous l'avons vu, tranchées par le préfet, si elles font partie du même département, par le président de la République si elles sont situées dans deux départements (Ord. du 3 oct. 1821 art. 3. Regl. du 10 oct. 1821). Ni le conseil de préfecture, ni le conseil d'Etat ne sont compétents, car, dit un arrêt du conseil d'Etat du 30 juillet 1831 « il s'agit de la délimitation administrative de deux communes, et un tel acte ne peut « être attaqué par la voie contentieuse. » Toutefois, si un intérêt particulier se trouve lésé, si par exemple un propriétaire est, par erreur, imposé dans deux communes pour la même parcelle, il peut réclamer devant le conseil de préfecture.

D'après l'ordonnance du 3 octobre 1821 art. 10, les erreurs de contenance sont rectifiées en présence de propriétaire et par les géomètres qui ont levé le plan : on a soutenu en conséquence que les réclamations devaient se produire dans le délai de communication des bulletins : mais, comme il s'agit ici d'une erreur matérielle, toujours facile à constater, on a rejeté cette interprétation et admis le délai de six mois de la loi de pluviôse an VIII.

Expertise. — En cette matière le principe est qu'il n'y a pas de pourvoi contentieux possible (art. 26 de la loi de 1807) la nomination des classificateurs, la classification proprement dite, sont en effet des actes purements administratifs. Mais l'ordonnance du 3 octobre

1821 (art. 9 et 10) a apporté une dérogation à cette règle : « les réclamations contre le *classement* seront inscrites et jugées dans les formes prescrites par l'arrêté du 24 floréal an VIII. » c'est-à-dire par le conseil de préfecture. Il y a là, en effet, un rapport évident avec les demandes en réduction ou en décharge : un droit particulier peut se trouver lésé, on doit donc admettre sa revendication devant un tribunal administratif.

Le même principe existe en ce qui concerne le tarif des évaluations : le tarif a un effet, non pas individuel, mais général : une réclamation contre lui, si elle était portée devant le conseil de préfecture et admise par ce dernier, aurait pour conséquence indirecte un dégrèvement au profit de tous les contribuables possédant des fonds de la même classe ou de la même nature. Tel ne peut être l'effet d'un jugement et la loi décide que c'est à l'administration qu'on doit s'adresser : d'après la loi de 1807 le préfet étant compétent avec recours au ministre des finances : la loi du 10 août 1871 art. 87 et 88 a transporté leurs pouvoirs à la commission départementale et au conseil général.

Une exception, analogue à celle que nous avons trouvée pour la classification, existe en cette matière. Si un propriétaire possède *la totalité de la presque totalité* d'une nature de culture, le recours contentieux lui est ouvert : en effet, c'est ici un droit individuel qui se trouve lésé : la réclamation peut être assimilée à une réclamation contre le classement et le règlement du 15 mars 1827 art. 81 a justement prescrit de lui appliquer les mêmes règles.

Pour le classement, en effet, le recours contentieux est la règle : il peut violer un droit privé et donner lieu en conséquence à une véritable demande en réduction. Aussi l'art. 10 de l'ordonnance du 3 octobre 1821 se référant à l'arrêté du 24 floréal an VIII assimile-t-elle les réclamations aux demandes en décharge en réduction dont cet arrêté règle le mode d'instruction (art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII). Ces réclamations diffèrent encore des précédentes en ce que 1^o les réclamations contre le classement ont un effet rétroactif et s'appliquent à l'exercice pour lequel on réclame, tandis qu'élevée contre le tarif, elle n'ont d'effet que pour l'avenir; 2^o les particuliers seuls peuvent les élever et dans leur intérêt personnel seulement (Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4) tandis que le maire, autorisé du conseil municipal a le droit, dans l'intérêt collectif de ses administrés d'exercer les secondes. Cette règle est si rigoureuse qu'on ne reconnaît pas au nouveau propriétaire le droit de demander la décharge de contributions assises sur des terres imposées au nom du précédent propriétaire.

Le délai de la réclamation est de six mois, à partir de la mise en recouvrement pour la première fois du rôle cadastral. C'est là un délai préfixe, qu'aucune cause ne peut suspendre, pas même la minorité. (Déc. 21 fév. 1855). Il faut cette brièveté pour respecter le principe de la fixité des opérations cadastrales. Mais, comme la fixité des évaluations cadastrales n'existe que pour les propriétés non bâties, notre règle n'est pas applicable

aux réclamations des propriétaires de bâtiments qui peuvent toujours se pourvoir en réduction dans les trois mois de la mise en recouvrement des rôles, lorsqu'il est reconnu que le revenu imposable d'une maison, régulièrement fixé lors de la confection du cadastre, n'est plus en rapport avec celui des autres propriétés de la commune. (Règl. 15 mars 1827, art. 81 — (C. d'Etat, 25 mars 1846).

Le délai de six mois n'est pas applicable, si le revenu cadastral a éprouvé une diminution par suite de cas fortuits, par exemple si la propriété a été convertie en marais, si une rivière l'a recouverte d'une manière définitive. Il faut que ces modifications aient un caractère permanent et fortuit. (Règl. minist. du 10 oct. 1821, art. 31).

Lorsque la diminution de revenu provient d'une erreur matérielle dans les opérations du cadastre, doit-on appliquer le délai de six mois? Le Conseil d'Etat a décidé que si un fonds a été classé autrement qu'il ne devait l'être, par exemple si un pré avait été porté comme vigne, le délai de six mois était applicable; si au contraire il n'y a eu qu'une erreur de tarif, le même délai n'est plus de mise. (C. d'Etat 12 avril 1838 ; — 12 déc. 1834).

L'arrêté du 24 floréal an VIII a posé les règles à suivre dans tous ces cas de recours contentieux. Sur les réclamations du contribuable une expertise est faite et envoyée au Conseil de préfecture avec l'avis du contrôleur et du sous-préfet. Le directeur des contributions

est entendu et le Conseil prend un arrêté ensuite duquel le préfet liquide les frais. Si la réclamation est justifiée, la commune les supporte au moyen d'une imposition de centimes additionnels ; si la réclamation est rejetée, le contribuable les supporte seul.

SECTION II

RÉCLAMATIONS CONTRE LES OPÉRATIONS DES RÉPARTITEURS

En cette matière encore, les réclamations peuvent avoir un double caractère : les unes sont fondées sur une diminution survenue dans la faculté contributive des propriétaires et se font par voie gracieuse au préfet, sauf recours au ministre, les autres sont fondées sur la violation d'un droit et sont portées devant le conseil d'Etat, comme tribunal administratif. Les premières comprennent les demandes en remise en modération, les secondes, les demandes de décharge ou réduction.

Demandes en remise ou modération. — Suivant l'article 37 de la loi de 1803 il est permis aux propriétaires de propriétés non bâties qui, par suite de grêles, gelées, inondations ou autres intempéries, perdraient la totalité ou une partie de leurs revenus de se pourvoir en remise ou en modération de leur cote de l'année.

Le même bénéfice était accordé aux propriétaires de bâtiments par l'art. 38. Mais il a été modifié par l'art.

5 de la loi du 23 juin 1833 pour les villes de plus de 20,000 âmes. En effet le défaut de location, pendant un trimestre au moins, de tout ou partie des maisons non habitées par leur propriétaire peut, dans ces villes, entraîner un dégrèvement personnel. C'est là une demande en réduction dont le conseil de préfecture à connaîtra à condition 1° que le conseil municipal l'ait approuvée ; 2° que le fond de non-valeurs soit insuffisant.

La demande en remise en modération n'entraîne point suppression ou réduction de la somme à payer : le contribuable doit verser, comme tout autre, le montant intégral de ses impositions, mais si sa demande est accueillie par le préfet il aura droit à la fin de l'année, à la distribution que fera celui-ci des sommes prises sur les fonds de non-valeurs.

Ce fonds est composé, depuis la loi du 4 septembre 1871 au moyen d'un centime par franc pour les contributions foncières et personnelle mobilière, trois centimes par franc la contribution des portes et fenêtres, et cinq centimes par franc pour la contribution des patentes. Il sert à supporter le montant des cotes d'insolvables, les dégrèvements temporaires (art. 116 L. de frim. an VII) et les remises en modération (1).

Demande en décharge et réduction. — Nous trouvons ici deux règles communes aux quatre contributions

(1) Ducroq. Cours de D. administ. II. p. 261.

directes et une règle spéciale à l'impôt foncier : c'est cette dernière que nous allons étudier

Les deux règles communes aux quatre contributions s'appliquent en cas de réclamation pour *faux emploi* quand une personne a été cotisée pour un bien appartenant à une autre, et par *double emploi*, lorsqu'un bien est cotisé deux fois, La règle spéciale à notre matière s'applique en cas de *surtaxe*, ce qui comprend les cas où leur bien a été injustement cotisé, ou l'égalité personnelle n'a pas été observée, ou l'on n'a pas tenu compte de justes exemptions, ou enfin le revenu cadastral s'est trouvé diminué.

D'après la loi du 15 septembre 1807, art. 37 et 38, on doit en cas de réclamations pour surtaxe surtout, distinguer suivant qu'il s'agit de propriétés non bâties ou bâties.

Pour les premières, le principe de la fixité des opérations cadastrales fit admettre qu'après un délai de six mois depuis la mise en vigueur du premier rôle cadastral, aucune réclamation ne pourrait plus être admise. Aujourd'hui donc la seule réclamation possible à ce sujet proviendrait du cas de détérioration ou de disparition de la propriété (art. 37).

Pour les propriétés bâties, au contraire, les réclamations peuvent se produire chaque année pendant un délai de trois mois à partir de la publication du rôle. Toute destruction, détérioration, volontaire ou fortuite donne lieu au droit de réclamation. (C. d'Etat, 22 juillet 1835. — 26 déc. 1840. — 21 mai 1847).

En cas de demande en décharge, fondée sur une co-

tisation exagérée, le propriétaire doit demander la comparaison de son bien avec les immeubles-types de la commune (C. d'Etat, 7 février 1848. — Règl. 15 mars 1827, art. 80). Mais s'il s'agit d'un immeuble ayant fait l'objet d'une évaluation particulière, tel qu'usine, château, moulin, le contribuable peut désigner les immeubles semblables de la commune qu'il désire prendre comme points de comparaison C. d'Etat, 11 mai 1838).

D'après la loi du 2 messidor an VIII, art. 126, les demandes en rappel à l'égalité proportionnelle pouvaient se produire pendant une période de trois ans après le dépôt de la matrice du rôle au secrétariat de l'administration municipale; mais l'arrêté du 21 floréal an VIII et la loi du 15 septembre 1807 les a transformés en demandes en décharge et réduction avec délai de trois mois.

Quant aux réclamations nées d'une diminution de revenu, nous savons que pour les propriétés non bâties la seule décharge qui puisse être obtenue doit provenir d'une détérioration permanente ou d'une disparition totale de l'immeuble; la loi ne fixe pas de délai pour agir. Les propriétaires de bâtiments ne sont pas limités davantage; chaque année ils peuvent réclamer pendant trois mois, quelle que soit l'époque de la détérioration.

La procédure à suivre pour ces réclamations est réglée par la loi du 21 avril 1832; l'article 28 qui fait courir le délai de trois mois du jour de l'émission des rôles a été modifié par la loi du 4 août 1844 qui pose comme point de départ le jour de leur publication.

Au-dessus de 30 francs de cote, la demande doit être adressée au préfet ou au sous-préfet sur papier timbré : on y ajoute la quittance des termes échus afin d'empêcher le contribuable de différer le paiement des termes à écheoir pendant les délais du jugement qui sont également de trois mois.

La demande est envoyée au contrôleur des contributions directes qui donne son avis après avoir consulté les répartiteurs. Le directeur émet alors son opinion : s'il est d'avis que la demande doive être admise, il fait un rapport sur lequel statue le conseil de Préfecture. S'il est d'avis qu'on doive la rejeter, il transmet le dossier à la Préfecture et, le réclamant est mis en demeure de faire connaître dans les dix jours s'il désire donner de nouvelles explications ou recourir à une expertise. Celle-ci n'a lieu d'ailleurs que si le contribuable prétend qu'on a exagéré la valeur de sa propriété. Les experts nommés, l'un par le préfet ou le sous-préfet, l'autre par le réclamant, procèdent suivant les formes établies par l'arrêt du 24 floréal an VIII. Si la réclamation est justifiée, le conseil de Préfecture prononce la réduction à raison du taux commun et le montant en est réimposé sur tous les contribuables de la commune.

CHAPITRE IV

CHARGES ACCESSOIRES IMPOSÉES A LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE

I. Centimes additionnels.

Nous avons vu que le montant, en principal, de l'impôt avait été fixé en 1821 d'une manière invariable, c'était la conséquence du principe, contestable d'ailleurs, de la nécessité de la fixité de l'impôt foncier. Cependant les besoins du trésor variant chaque année il a fallu donner de l'élasticité à notre taxe par l'adjonction de centim-s qu'on impose, selon les nécessités, au marc le franc du principal.

Par respect pour le principe ces centimes sont séparés du principal dans la loi des finances et aux divers degrés de répartition : toutefois on est forcé de les réunir dans les cotes individuelles.

Les centimes additionnels peuvent être affectés aux

besoins de l'Etat, des départements et des communes : ils sont donc généraux, départementaux ou communaux. Ils peuvent être ajoutés au principal des quatre contributions directes, sauf à celui de la taxe personnelle (L. du 21 avril 1832, art. 19).

Centimes généraux. — Ils se divisent en centimes généraux extraordinaires destinés à pourvoir à des besoins nationaux, et en centimes généraux spéciaux, employés à une affectation spéciale. A l'heure actuelle la loi des finances ne contient pas de centimes généraux extraordinaires : elle contient au contraire deux centimes spéciaux, l'un destiné à l'entretien du fonds de non-valeurs, l'autre du fonds de secours, sorte de caisse de bienfaisance pour les secours à accorder en cas de grêle, d'inondation, etc....

Centimes départementaux. — Depuis la loi du 23 mai 1866 dont les dispositions décentralisatrices ont été élargies par la loi du 10 août 1871, il n'existe plus que des centimes ordinaires, extraordinaires et spéciaux : Les centimes facultatifs ont été supprimés. Les centimes ordinaires sont votés annuellement avec le budget et répartis avec le principal par le Conseil général ; les centimes extraordinaires sont votés par le Conseil dans les limites du maximum posé par la loi des finances ; les centimes spéciaux également votés au budget, servent à couvrir les dépenses des chemins vicinaux et de l'instruction primaire : d'ailleurs la spécialité des cré-

aits ayant été supprimée on peut les employer aux dépenses ordinaires. La loi du 2 août 1829 a permis aux Conseils généraux d'imposer des centimes spéciaux pour les travaux du cadastre (1).

Centimes communaux. — Ils se divisent en centimes spéciaux et non spéciaux. Les premiers, qui peuvent aussi être ordinaires ou extraordinaires, servent à l'entretien des chemins, à l'instruction primaire, au traitement des gardes champêtres. Les seconds se subdivisent également suivant qu'ils servent à couvrir des dépenses annuelles ou non annuelles (2).

II. *Taxe des biens de main morte.*

Les biens de main morte sont ceux qui appartiennent à des corporations, établissements, associations de bienfaisance ou autres qui constituent, suivant la loi, des personnes morales. Or, les personnes ne mourant point, leurs propriétés ne sont pas sujettes à des mutations à cause de mort : d'autre part le but de ces collectivités, la permanence des intérêts auxquels leur patrimoine est destiné à pourvoir sont des obstacles aux mutations entre-vif. Ces biens se trouvent donc

(1) Voir les lois du 21 mai 1836 — 15 mars 1850 — 10 avril 1867 — 10 août 1871.

(2) Voir les lois du 18 Juillet 1837. — 15 Mars 1850. — 18 Juillet 1866. — 11 Juillet 1867 et 10 avril 1867, art. 8.

dans une position privilégiée en face des biens des particuliers, et l'Etat est privé d'une portion des ressources sur lesquelles il est en droit de compter.

Pour remédier à ces inconvénients on a depuis longtemps employé divers moyens. Avant 1789 on distinguait deux classes de personnes morales : la première comprenait l'Eglise et les communautés de village, la seconde les institutions et corporations privées auxquelles la personnalité civile était accordée sous certaines conditions. Les biens n'étaient acquis par ces personnes morales qu'à la condition de les aliéner sur toute réquisition du seigneur ou du roi afin de donner prise au droit de mutation. Au XVII^e et au XVIII^e siècles le roi prit l'habitude de délivrer des lettres d'amortissement qui avaient plein effet sur son domaine, et, pour les fiefs seigneuriaux, dispensaient de l'aliénation moyennant le paiement d'une certaine somme : La déclaration du 21 novembre 1724 la fixa au cinquième de la valeur pour les fiefs, au sixième pour les biens roturiers : elle n'était payée qu'une fois.

Une ordonnance de 1749 défendit aux communautés l'acquisition de tous immeubles sauf permission du roi accordée après enquête : mais elle n'eût pas d'effet rétroactif. En 1789 les biens des communautés étant devenus biens nationaux, le droit d'amortissement fut aboli par la loi du 3 décembre 1790.

Lors de l'établissement de l'impôt foncier, on ne fit aucune distinction entre les biens des particuliers et

ceux des communes : mais pendant la Restauration un grand nombre de personnes morales furent rétablies et les biens de main-morte s'augmentèrent rapidement. En 1828, M. Dupin proposa de les soumettre, tous les quinze ans, au paiement des droits de mutation : sa proposition fut rejetée.

En 1848 la question fut reprise. Une enquête officielle montra que les biens de main-morte formaient la dixième partie du territoire, privant ainsi le Trésor de ressources importantes. De là la loi du 20 février 1849 qui établit une taxe particulière sous forme d'addition à l'impôt foncier : on calcula le montant de cette prestation, de telle sorte que son produit fut à peu près équivalent à celui des droits d'enregistrement sur les mutations entre vif et décès. On calcula que les biens immobiliers changent de propriétaire tous les vingt ans en moyenne, et que les droits de mutation sont environ du vingtième du capital, ou deux fois le revenu d'un annuel. La taxe fut donc du vingtième du revenu de ces biens estimé à 66 millions de francs, c'est-à-dire 3.300.000 francs : cette somme se trouvait, avec le principal de l'impôt foncier perçu sur les mêmes biens, dans la proportion de 62 1/2 pour 100 : on établit donc une taxe additionnelle de 62 centimes 1/2. La loi du 30 mars 1872 l'a élevée à 70 centimes et la soumise en outre aux décimes auxquels sont assujettis les droits d'enregistrement.

L'art. 1 de la loi de 1849 nous énumère les personnes morales soumises à la taxe, ce sont : « les départe-

ments; communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes et tous établissements publics légalement autorisés. » La taxe étant calculée sur le principal de la contribution foncière ne sera payée que par les immeubles sujets à cette contribution : de ce texte et de ce principe ressort donc la règle qui nous permettra de reconnaître quelles personnes et quels biens devront payer la taxe.

Tous les biens affranchis de l'impôt foncier le sont aussi de la taxe de mainmorte : tels sont les biens des départements et communes affectés à un service public, et les droits d'usages forestiers appartenant aux personnes morales.

Faut-il recourir au code civil ou aux lois sur l'impôt foncier pour déterminer quels biens sont relativement à la taxe, considérés comme immeubles ? La difficulté s'est élevée relativement aux bains, moulins sur bateaux, lacs, etc..., simplement retenus par amarres, que l'art. 519 du code civil ne classe point parmi les immeubles tandis que la loi de 1836 les soumet à l'impôt foncier. Il nous semble évident, étant admis notre principe, que la loi de 1836 doit être appliquée ici malgré son caractère d'exception.

La loi de 1849 soumet à la taxe les biens qui appartiennent aux personnes morales; faut-il entendre ce mot au sens de pleine propriété ? faut-il y faire rentrer ses démembrements ? Nous pouvons d'abord écarter

avec certitude l'usufruit ; car on ne peut soutenir qu'un bien appartient à l'usufruitier. Au contraire, la nue-propiété donne à celui qui en jouit le droit de se dire propriétaire ; le bien lui appartient certainement. Toutefois, comme il serait injuste de soumettre la nue-propiété à la même condition que la pleine propriété, la Cour de Cassation a posé en principe que la mutation d'une nue-propiété, ne donnant droit qu'à la perception d'un droit proportionnel calculé sur la moitié de la valeur de la pleine propriété, l'Etat ne devrait leur demander que la moitié de la taxe lorsqu'elle appartient à des personnes morales. (C. Cass. ch. réun. 27 déc. 1847, 21 juin 1848). Le Conseil d'Etat, (arrêt du 13 août 1851) a adopté cette jurisprudence. Un arrêt du même jour (hospice du Château-du-Loir) décide au contraire que l'emphytéose ne transportant au preneur aucun droit de propriété, les biens de mainmorte grevés de ce droit devraient acquitter intégralement la taxe.

Une question plus importante et plus délicate a été soulevée à propos du sol des chemins de fer, canaux et de leurs accessoires. L'administration a prétendu les soumettre à la taxe de mainmorte comme appartenant aux Compagnies concessionnaires. Le Conseil d'Etat a toujours repoussé cette prétention en se fondant sur ce que les Compagnies n'ont qu'un droit d'exploitation et non de propriété : « Considérant que le chemin de « fer n'appartient pas à la Compagnie à laquelle l'ex-
« ploitation temporaire a été adjugée à titre de bail,

« mais qu'il fait partie du domaine public, » dit l'arrêt du 8 février 1851 (1). En effet, les chemins de fer font partie de la grande voirie (L. du 15 juillet 1845 art. 1^{er}) de même que les canaux (L. du 29 floréal an X, art. 1^{er}).

La théorie contraire a trouvé dans M. Serrigny un avocat convaincu (2). Il soutient que les chemins de fer appartiennent réellement aux compagnies en se fondant sur plusieurs lois qui ont permis aux compagnies d'affecter hypothécairement à la garantie du capital et des intérêts, le chemin de fer et ses dépendances. Or, on ne peut consentir d'hypothèque que sur sa propriété. Il rappelle également que les chemins de fer et les canaux sont soumis à l'impôt foncier et par conséquent doivent en supporter les accessoires.

Ces objections ne sont point décisives : nous ne sommes pas ici dans le domaine du droit civil et la faculté d'hypothèque accordée aux compagnies n'emporte nullement concession de propriété. Les prêts ainsi garantis ont été faits par l'Etat qui a voulu trouver dans l'hypothèque un supplément de garantie aux avances qu'il faisait dans l'intérêt public, et la faculté de retirer les concessions à la compagnie pour en disposer à son gré. Ce qui prouve bien que nous sommes en présence d'un droit tout spécial c'est que si la compagnie hypothéquait son domaine à d'autres créanciers ceux-ci ne

(1) Voir les arrêts des 3 mai 1851, 24 mai 1851, 29 nov. 1851, 14 sept. 1852.

(2) Questions et traités, p. 298.

pourraient user de l'expropriation car il est inadmissible qu'un tiers ait le droit d'interrompre un service public (1).

D'autre part, si les chemins de fer et canaux paient l'impôt foncier c'est qu'ils sont productifs de revenus, mais de là ne suit point qu'ils doivent payer la taxe additionnelle, car elle n'existe que pour remplacer les droits de mutation : or la production n'enlève pas au domaine son caractère qui est d'être inaliénable et imprescriptible. D'autre part si l'inaliénabilité était la seule cause de la taxe il faudrait y soumettre tout le domaine public, les routes, les rues etc., ce que personne n'a eu l'idée de soutenir.

Les biens possédés par les sociétés anonymes sont d'après la loi de 1849 soumis à la taxe, bien que ces associations n'aient en général qu'une durée limitée : le motif de cette prescription est sans doute que leur existence n'est point dépendante de la vie des sociétaires et qu'elle dépasse ordinairement la période moyenne des mutations. Peut-être aussi comme on l'a fait remarquer la nécessité de l'autorisation préalable à laquelle étaient soumises alors ces associations les a-t-elle fait comparer aux établissements publics. On pourrait dès lors soutenir que depuis 1867, cette analogie ayant disparu, il n'existe plus de motif sérieux pour imposer cette lourde charge aux seuls sociétés anonymes.

(1) Batbie. Introduction générale au traité de droit public et administratif.

L'énumération, simplement énonciative de l'article I de la loi de 1849, se termine par ces mots : « et tous établissements publics légalement autorisés. » De là cette conséquence singulière que les congrégations religieuses non autorisées ne voient pas leurs biens assujettis à la taxe. Il est vrai que d'après la loi elles ne peuvent acquérir ou posséder en leur propre nom ; mais on sait que les moyens ne leur ont pas manqué pour éluder cette défense.

La taxe des biens de mainmorte étant un accessoire de l'impôt foncier (art. 2) on devra lui en appliquer toutes les règles, pour l'assiette, la répartition et le contentieux.

III *Taxes particulières*

Ces taxes sont imposées à certaines propriétés en raison de leur nature spéciale ou de leur situation.

Dans une première catégorie nous rangerons :

1° Les mines : elles supportent une taxe fixe de 10 fr. par kilomètre carré de terrain concédé, et une taxe annuelle, proportionnelle au produit d'extraction (L. du 21 avril 1810) cette taxe ne peut dépasser 5 0/0 et est fixée chaque année par la loi de finances

2° Les marais desséchés. — L'entretien et la garde des travaux de dessèchement sont à la charge des propriétaires des terrains conquis sur les eaux. (L. du 10

septembre 1807 art. 26). Pour subvenir aux frais on a créé une taxe proportionnée à l'intérêt de chacun d'eux le genre et l'étendue de cette taxe sont déterminés par un règlement d'administration publique rendu sur l'avis du préfet et du ministre et sur la proposition d'une commission composée des syndics de la réunion des propriétaires auxquels le préfet peut adjoindre deux ou quatre membres : (déc. 15 février 1811) elle est assimilée à l'impôt direct.

3° Les établissements d'eaux minérales naturelles. — Ils sont soumis à la surveillance de médecins inspecteurs au traitement desquels il est pourvu par une taxe spéciale (Arrêté des 3 floréal an VIII, et 6 nivôse an XI. — Lois 25 juin 1844 art. 30 et 14 juillet 1856 art. 18). Les fabriques et dépôts d'eaux minérales sont soumis à la même taxe.

La seconde catégorie comprend :

1° Les propriétés riveraines d'un cours d'eau non navigable ni flottable. D'après la loi des 14-24 floréal an XI elles doivent supporter les dépenses nécessaires à l'entretien des digues et du curage. L'art. 2 de cette loi ne donnait le droit d'établir ces taxes qu'au chef du pouvoir exécutif en Conseil d'Etat : mais la loi de 1865 sur les associations syndicales a conféré ce droit, sous certaines conditions, aux propriétaires. Du reste, les anciennes règles ont été conservées ; les rôles sont dressés sous la surveillance des préfets qui les rendent exécutoires, et le contentieux appartient au conseil de préfecture avec appel au Conseil d'Etat.

2° Les propriétés irriguées au moyen de canaux. —
La loi du 23 juin 1857 art. 25 permet au gouvernement
d'autoriser des taxes spéciales au profit des conces-
sionnaires de canaux d'irrigation : les règles sont celles
de l'impôt foncier.

APPENDICE

VICES DE L'IMPÔT FONCIER FRANÇAIS. — PROJETS DE
RÉFORME : PÉRÉQUATION. — REGISTRE TERRIEN :
ACTE TORRENS.

On a pu se rendre compte, au cours de cette étude, du progrès que notre impôt réalise sur les institutions semblables de Rome et surtout de l'ancienne France : nous n'y reviendrons pas.

Tel qu'il est, répond-il aux desiderata économiques ? Doit-on se déclarer satisfait et maintenir le statu quo ! — On peut, croyons-nous, répondre non, sans aucune hésitation.

Nous avons montré combien peu l'impôt répondait aux désirs de ses promoteurs de la Constituante : comment le cadastre qui, dans leur pensée devait

servir à tous les degrés de la répartition et rendre la taxation parfaitement proportionnelle, n'a pas réalisé leur attente ; comment l'impôt qu'ils voulaient de quotité est devenu de répartition. L'œuvre ancienne doit-elle être reprise aujourd'hui ? Ne faut-il pas chercher plutôt les perfectionnements hors de la voie tracée par les anciens législateurs ? — C'est ce que nous allons examiner.

Voyons d'abord quels défauts on peut reprocher à la contribution foncière française.

Selon nous l'assiette en est défectueuse : on a abandonné le capital pour prendre le revenu sous prétexte de frapper plus également les bénéfices et de ne pas risquer d'épuiser la matière imposable. — Ces considérations ne sont pas sans valeurs ; mais nous savons combien est peu aisée la constatation des revenus, à quelles inextricables difficultés elle donne lieu : la valeur vénale est autrement facile à déterminer. La base, dit-on, a plus de souplesse, on peut mieux tenir compte des diminutions ou des augmentations de revenu. Ceci serait exact si on opérait des révisions périodiques et fréquentes des évaluations, mais rien de pareil n'existe chez nous. D'ailleurs, ces révisions pourraient être faites pour le capital, plus facilement même à l'aide des actes de vente, de contrats de mariage etc... Enfin, considération importante, on laisse échapper les capitaux qui ne donnent pas de revenu, tels que les terrains que l'on conserve improductifs par calcul de spéculation. C'est ainsi qu'à Paris, des

terrains qui valent plus de 500 francs le mètre carré sont cotisés comme terres labourables (1).

Ce revenu, pris comme base, comment le recherche-t-on ? Au moyen de commissions qui fonctionnent séparément dans chaque commune : par conséquent avec des vues, des appréciations absolument diverses, ce qui empêche toute proportionnalité entre les estimations. C'est ainsi que la commune de Coti-Chiavari (Corse) paye 0,49 p. 100 de son revenu, tandis que la commune d'Archiac (Charente) payé 0,30 p. 100; de sorte que, pour un revenu de 500 francs, la première paye 1 franc, la seconde 150 franc (2).

La répartition n'est pas moins défectueuse : on sait que la somme à demander à la terre fut fixée empiriquement par l'Assemblée nationale au marc la livre des anciennes impositions. Les contingents furent arbitrairement répartis; on fut forcé de dégrever les départements qui se plaignirent le plus haut, sans arriver à une proportionnalité exacte. Aujourd'hui l'inégalité est plus grande encore : la conservation du cadastre est mal faite et les matrices ne présentent plus l'état réel de la propriété : dans le Pas-de-Calais le recouvrement est presque impossible. Les changements apportés dans l'agriculture ont produit des résultats étonnants; six millions d'hectares qui figurent

(1) Voir en ce sens, M. Cauwès, *Précis d'économie politique*, t. II, p. 563, et seq.

(2) *J. Off.* du 29 janvier 1834. *Rapp. sur l'amend. Bisseuil.*

comme friches et payent en moyenne 2 fr. devraient être mis de 1^{re} ou de 2^e classe et payer 15 fr.; pour les maisons c'est pis encore. (1). De la une perte considérable pour le trésor.

Entre les départements eux-mêmes, malgré la péréquation que l'on a tenté d'établir au moyen de dégrèvements, les progrès de l'industrie ont créé de grandes inégalités. Le taux moyen du principal de l'impôt étant de 4,24 p. 100 du revenu net, 51 départements ont un contingent qui dépasse cette moyenne, 32 sont au-dessus; il est à remarquer que parmi ceux-ci se trouvent les plus riches (2). On dit, il est vrai, que le mal est moindre qu'on pourrait se l'imaginer, la terre étant très peu chargée (240 millions d'impôts pour un capital d'environ 100 milliards); il n'en est pas moins vrai que toutes les règles de la justice distributive sont violées et que le trésor est privé de ressources importantes.

Ces défauts sont reconnus par tous les économistes: quels remèdes propose-t-on ?

Jusqu'ici l'administration n'a voulu employer que la péréquation. On a tenté à plusieurs reprises d'y arriver au moyen de dégrèvements. Depuis 1821 on s'est arrêté dans cette voie néfaste qui ne fait que déplacer l'inégalité et produit des troubles graves dans les finances.

(1) M. Cauwès, op. cit. tome II, p. 563 et seq.

(2) Rapport de M. L. Say, 1876.

Depuis 1871 on s'est beaucoup préoccupé de la question : les inégalités de l'impôt avaient servi de prétexte à l'assemblée nationale pour ne point demander à la terre sa quote-part dans les sacrifices imposés au pays ; depuis lors on a travaillé à les faire disparaître pour rendre à l'impôt foncier l'élasticité qui peut être nécessaire un jour.

Le 15 juillet 1873 une proposition fut portée à la tribune pour demander la révision des évaluations cadastrale, et dans la loi du 5 août 1874 art 2, l'Assemblée nationale prescrivit au gouvernement de préparer les moyens d'arriver à une plus juste répartition. Une enquête dont les résultats ont été consignés dans un rapport inséré le 7 janvier 1875 au journal officiel vint confirmer l'existence des inégalités dont on se plaignait, mais sans indiquer les moyens d'y remédier. Puis, le 23 mars 1876 M. Léon Say présenta à la chambre deux projets de péréquation qui depuis ont été modifiés par un autre projet en date du 19 mai 1879.

Ces projets divisent l'impôt foncier en deux catégories avec un mode de péréquation spécial pour chacun d'eux : l'impôt sur les propriétés non bâties, et l'impôt sur les propriétés bâties : c'est là une excellente réforme (1).

Le premier projet propose pour les propriétés non-

(1) Depuis 1881 les contingents des propriétés bâties et non-bâties figurent séparément au budget. Budget de 1884. Prop. non-bâties 118.640.000 fr. Prop. bâties 57.700.000 fr.

bâties un système d'évaluations opérées par les contrôleurs des contributions directes. Ils recueilleraient leurs renseignements près des autorités locales, répartiteurs, notaires, agriculteurs, etc., pourraient compulser les baux, les déclarations de locations verbales. Leurs évaluations, soumises d'abord au Conseil général seraient transmises ensuite à la commission centrale à Paris. Une double opération serait alors nécessaire pour rectifier les contingents : on déchargerait les départements surtaxés, on augmenterait la cote des autres : toutefois le projet de 1879 supprime cette dernière opération comme devant soulever trop de récriminations.

La partie du projet qui concerne les propriétés bâties est plus originale : on imposerait les constructions nouvelles à 5 0/0 de leur produit net, ce qui est un peu supérieur au taux moyen actuel : si donc, dans la commune, le taux de l'impôt sur la propriété bâtie est inférieur à 5 0/0, on n'imposera sur les maisons nouvelles que les cotisations actuellement en vigueur, et on répartira le surplus sur toutes les propriétés bâties de la commune. Si l'impôt actuel dépassait 5 0/0 l'opération se ferait en sens inverse : on arriverait ainsi à unifier peu à peu les taxes des maisons dans toutes les communes de France.

Ces méthodes de péréquation nous paraissent absolument insuffisantes : elle n'embrassent point toute la matière de l'impôt foncier. On néglige les inégalités individuelles provenant de l'augmentation ou de la

diminution de revenu des parcelles : la péréquation entre départements est seule visée, et ne serait atteinte qu'imparfaitement. Pour les propriétés non bâties la recherche des revenus est fort primitive et empirique : les renseignements donnés n'auraient qu'une médiocre précision et sont évalués fort diversement par les agents. Quant à la péréquation des propriétés bâties, elle pêche surtout par la lenteur du procédé : « Elle
« ne sera réalisée complètement que lorsque toutes
« les maisons existantes à l'époque de la promulgation
« de la loi auront disparu et auront été remplacées
« par des constructions nouvelles. » (1)

En somme, pour arriver à une répartition vraiment équitable par la péréquation, il faudrait refaire totalement l'évaluation cadastrale de toutes les parcelles par des procédés uniformes, et maintenir l'égalité proportionnelle au moyen de renouvellements d'évaluation périodiques, c'est-à-dire recommencer presque entièrement l'œuvre du cadastre.

Ce travail est-il possible ? Est-il utile ? On peut dire qu'il est absolument impossible à cause de son prix excessif. De 1807 à 1850 on a dépensé 150 millions. Aujourd'hui, d'après la plupart des auteurs et le coût des opérations cadastrales qui ont lieu en ce moment dans plusieurs départements, on devrait dépenser au moins le double : l'état de nos finances nous interdit une pareille opération.

(1) Mathieu Bodet. *Revue des deux mondes* 15 sept. 1879.

Il ne serait point utile : les résultats obtenus ne seraient pas beaucoup plus exacts que ceux que nous possédons : l'inégalité entre les contribuables serait grande, et l'État y perdrait un certain nombre de millions.

Ce qui fait qu'on persiste à chercher dans cette voie une solution à notre problème, c'est la popularité d'une théorie de Ricardo qui, développée avec un grand talent par M. H. Passy, conclut à la nécessité de l'impôt foncier. Nous allons en montrer rapidement la fausseté, et débarrassés de cette entrave, nous serons plus à l'aise pour chercher le remède. Voici comment M. Passy résume sa thèse : « Sur
« chaque fraction du sol pèse, par l'effet de l'impôt,
« une rente réservée à l'État : acheteurs et vendeurs
« le savent ; ils tiennent compte du fait dans leurs
« transactions, et les prix auxquels ils traitent entre
« eux se règlent uniquement en vue de la portion du
« revenu qui l'impôt payé, demeure nette.... Cet effet
« de la durée commande de ne toucher à l'impôt
« territorial qu'avec infiniment de réserve ; on ne
« peut en élever le taux sans ravir aux propriétaires,
« non seulement une portion du revenu dont ils
« jouissent, mais encore une portion du capital
« même du nouveau tribut annuel mis à leur charge ;
« on ne peut au contraire abaisser ce taux sans leur
« faire don d'une rente appartenant à l'État et en
« même temps du capital de cette rente. » (1)

(1) Dictionnaire d'économie politique au mot impôt.

Cette théorie a été combattue par A. Smih, Stuart Mill. De Parieu, Vignes, Say, Leroy-Beaulieu. Ils ont fait remarquer fort justement que l'impôt n'est point une rente, que sa raison d'être provient uniquement de la nécessité de subvenir aux dépenses publiques, et que par conséquent il doit être essentiellement variable. On dit que l'impôt foncier entre dans les charges de la terre et devient clause tacite des transactions, qu'en achetant une terre on entend acheter un revenu et que ce serait une spoliation de la part de l'État s'il en dépouillait le propriétaire. Ce sont là de purs sophismes : l'impôt depuis son origine, a toujours été considéré comme devant être proportionnée aux revenus ; les nombreux dégrèvements qui ont eu lieu, les réclamations fréquentes suscitées par ses inégalités n'ont pas laissé les propriétaires s'endormir dans cette sécurité : ils ont toujours dû compter avec l'idée qu'un jour leurs charges pourraient se trouver augmentées.

On soutient aussi qu'en augmentant le taux de l'impôt on découragerait l'agriculture : est-ce que l'augmentation des impôts sur l'industrie, proportionnelle à l'agrandissement des usines ou des magasins, décourage le commerce ? L'agriculture n'est qu'une industrie comme une autre : pourquoi la traiter plus favorablement ?

Nous repoussons donc absolument l'idée de la fixité de l'impôt : ceci admis il nous semble que la première réforme à faire, serait de transformer l'im-

pôt foncier en impôt de quotité. C'est le seul moyen d'obtenir une égalité vraiment proportionnelle, le seul qui donne à l'impôt l'élasticité tant enviée de l'income-tax.

Le budget en éprouverait une augmentation considérable : d'après le rapport de la commission chargée d'examiner le projet de la loi Ballue sur l'impôt sur le revenu (J. Off. 29 janv. 1884) la propriété bâtie dont le contingent est au budget de 1884 de 57,700,000 francs donnerait 98,134,570 fr. en ne lui demandant que 4 fr. 50 p. 0/0.

Quant au mode d'évaluation de la matière imposable, une réforme plus radicale encore, préconisée par MM. D'Audiffret, Bonjean, L. Beaulieu, Alglave, etc., nous semble indispensable : l'abandon du cadastre et de l'expertise, et l'évaluation des revenus au moyen de baux, actes de vente, de mutations, etc...

Rappelons ce qu'écrivait M. D'Audiffret en 1874 :
« Nous nous bornerons enfin à déclarer, relativement
« au cadastre, qu'il est considéré depuis longtemps
« par la plupart des administrateurs comme une œuvre vaine et sans terme ; que ceux qui ont tenté
« d'en résoudre les difficultés ont tous échoué, par
« le vice essentiel de son système. » (1) Et plus loin :

« La péréquation est impossible : les forces contraires de la propriété foncière ne sauraient se régler sur le jugement si divers de l'intelligence

(1) Audiffret. La libération de la propriété, p. 58.

« humaine, ni se soumettre à d'autre mesure estimative que le prix moyen comparatif des ventes et des loyers constaté par l'enregistrement des actes de mutation et des autres transactions immobilières. » Telle est aussi l'opinion de M. Leroy-Beaulieu. Toutefois, comme le demandait M. le président Bonjean, on devrait conserver soigneusement le cadastre, l'améliorer même pour en faire comme le voulaient le premier Consul et les rédacteurs du Recueil méthodique, le grand-livre de la propriété foncière. (1)

« Le cadastre, disait M. Bonjean au Sénat, peut rendre à la propriété d'inappréciables services pour la conserver, lui assurer une jouissance paisible et inviolable, lui fournir un crédit en rapport avec son importance, tarir enfin la source de la plupart des procès qui l'épuisent en frais stériles. » (2)

Le système que nous exposons n'est point une simple théorie appuyée sur l'autorité d'hommes éminents; depuis longtemps il a été mis en pratique dans un pays voisin, la Prusse Rhénane, sous le nom de *registre terrien*: il y fonctionne depuis un demi-siècle à la satisfaction générale.... Voici en peu de mots le principe du système.

Les trois administrations des contributions directes, de l'enregistrement et des hypothèques sont réunies :

(1) Rec. Méth. art. 1142-43.

(2) Discours de M. Bonjean au Sénat, 6 avril 1866.

un registre unique dont chaque feuille est consacrée à une parcelle, sert à toutes les opérations. Chaque page est divisé en six colonnes. La première contient l'indication de la parcelle dont il s'agit avec un numéro correspondant au plan de la commune.

La deuxième le nom du propriétaire actuel jusqu'à ce qu'il ait été remplacé en vertu d'un acte régulier:

La troisième : l'énumération des hypothèques qui grèvent la parcelle.

La quatrième : les démembrements de la propriété.

La cinquième : les baux.

La sixième . l'impôt foncier que paie cette parcelle.

Rien de plus simple que le fonctionnement : l'enregistrement étant obligatoire pour les baux, ventes etc, on sait immédiatement qu'elle somme vaut la parcelle ou quel est son revenu : si les indices manquent pour l'une d'elles, la comparaison avec les baux voisins donne les renseignements. Ce registre ne vieillit pas, les mutations le tiennent continuellement à jour.

Un autre système, dit « Acte Torrens », en usage dans les colonies anglaises de l'Australie; Queens land, Victoria, Nouvelles Galles du sud, la nouvelle Zelande les iles Fidji, Singapore et dans l'état américain d'Iowa pourrait rendre les mêmes services. Son nom officiel est, *Registration of title* : voici sur quel principe il repose.

En France, la loi prescrit l'enregistrement de l'acte de transfert de la propriété foncière; dans l'acte Torrens, c'est le titre même de la propriété qui est

enregistré : on envoie pour cela au bureau de l'enregistrement les titres avec un plan de la propriété : une commission d'hommes spéciaux les examinent, voient si la description de la propriété est suffisamment claire, si la possession en est dûment et incontestablement acquise au titulaire, quelles charges et servitudes les grèvent : on envoie des lettres d'avis aux propriétaires voisins ; on fait des annonces dans les journaux ; puis au bout de trois mois, les titres sont transcrits sur un registre ad hoc avec plan, indication de servitudes, baux, hypothèques : une copie photographique en est remise au propriétaire : dès lors son titre est garanti contre toute réclamation.

Une fois en possession de ce titre le propriétaire peut le transférer par simple endos, sans autre formalité que l'enregistrement de ce transfert. L'hypothèque s'établit de même ; pour emprunter sans hypothèque on donne en gage le titre dans une banque : c'est une mobilisation complète de la propriété foncière.

Un autre avantage est celui de couper court aux procès en revendication, le registre donne une parfaite image de la propriété ce qui rend extrêmement simple la répartition de l'impôt. (1)

Toutefois le système de l'Acte Torrens, qui repose sur la conception germanique du droit de propriété a, croyons-nous, peu de chances de réussir chez nous :

(1) Société d'économie politique. — Réunion du 4 août 1893. Discours de MM. Yves Guyot et Alglave.

Les moyens de perfectionner l'impôt foncier ne font donc pas défaut : il suffira de vouloir énergiquement des réformes pour lui donner rapidement presque sans frais, les qualités qui lui manquent et procurer à notre budget la base solide et l'élasticité dont on a tant regretté l'absence en 1871.

POSITIONS

DROIT ROMAIN

I. Sous le nom de *capitatio*, deux impôts existaient dans l'empire Romain : la *capitatio terrena* : impôt foncier ; la *capitatio pebleia* : impôt personnel.

II. La *capitatio terrena* était assise sur le capital foncier au moyen d'unités appelées *capita*.

III. Le caput était une unité de valeur et non de surface, réelle et non fictive.

IV. L'impôt était réparti à tous les degrés au moyen d'un cadastre parcellaire.

V. L'impôt réunissait les avantages de la quotité et de la répartition.

VI. Lorsque l'Italie perdit son immunité, les villes jouissant du *jus Italicum* n'en furent pas privées.

VII. Le *falsus creditor*, recevant le paiement de l'indu commet un *furtum*.

VIII. Lorsque l'obligation du fidejusseur dépasse la mesure de l'obligation principale, elle est réductible et non pas nulle, si l'objet est divisible.

DROIT CIVIL

Les créanciers qui attaquent la renonciation que leur débiteur a faite à un droit d'usufruit ou de succession, n'ont à prouver que le préjudice à eux causé.

II. Après trente ans écoulés depuis l'ouverture d'une succession, l'héritier a perdu la faculté de renoncer s'il était saisi, la faculté d'accepter s'il n'était pas saisi ou s'il avait déjà renoncé.

III. La femme séparée de biens n'a le pouvoir de s'engager, même sur son mobilier, que pour les besoins de son administration.

IV. Le preneur n'a qu'un droit purement personnel.

V. Les servitudes réelles, continues et apparentes, s'acquièrent par la prescription de dix à vingt ans.

DROIT ADMINISTRATIF

I. La loi du 15 septembre 1807 en établissant la fixité des évaluations cadastrales n'a pas rendu inutile les articles 115 et suivants, de la loi de frimaire an VII.

II. Les fours à plâtre et à chaux constituent de

véritables établissements industriels et doivent être évalués sur les mêmes bases.

III. Les théâtres doivent la contribution foncière : ils constituent de simples propriétés bâties et non des établissements industriels.

IV. Les maisons affectées à une école gratuite, même subventionnée ne sont exemptes que si elles appartiennent à la commune.

V. Le propriétaire qui transforme une construction en en conservant les gros murs, ne peut pas invoquer le bénéfice de l'art. 88 de la loi de frimaire.

VI. Les halles, quoique productives de revenus ne sont pas imposables à moins qu'elles ne soient closes et couvertes.

VII. Les chemins de fer ne doivent pas être assujettis à la taxe des biens de main morte.

VIII. Les biens possédés en usufruit ne sont pas assujettis à la taxe des biens de main morte.

IX. L'art. 2 de la loi du 18 juillet 1836 est applicable à la taxe des biens de main morte.

DROIT PÉNAL

I. Les ministres des cultes ne sont pas compris dans la classe des fonctionnaires publics et peuvent être poursuivis, en raison de leurs délits, sans autorisation préalable.

II. En cas d'adultère, le pardon du mari, intervenant après l'appel du complice, doit profiter à ce dernier, même si la femme a acquiescé au jugement de première instance.

HISTOIRE DU DROIT

I. L'impôt foncier romain a survécu à la conquête franque.

II. La concession d'immunité était un acte habituel de l'administration mérovingienne: elle eut d'abord pour but de resserrer les liens administratifs entre le roi et les tributaires, en rendant inutile l'intermédiaire du *comes*.

III. L'origine de l'impôt royal se trouve dans l'aide extraordinaire.

IV. Le principe du vote de l'impôt n'a jamais été explicitement proclamé, mais, en fait, l'impôt fut le plus souvent voté par les états généraux ou provinciaux jusqu'à la fin du règne de Charles VII.

ECONOMIE POLITIQUE ET SCIENCE FINANCIÈRE

L'impôt foncier doit être de quotité et non de répartition.

L'impôt foncier doit être assis sur le capital et non
sur le revenu.

Vu par le président de la thèse,

P. CAUWÈS.

Vu par le Doyen de la Faculté,

CH. BEUDANT.

Vu et permis d'imprimer,

Le vice-recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
PROLÉGOMÈNES	5

PREMIÈRE PARTIE

ASSIETTE DE L'IMPOT FONCIER A ROME

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Historique de l'impôt foncier</i>	13
CHAPITRE II. — La Capitatio Terrena. — <i>Historique des travaux qui en ont démontré l'existence</i>	23
CHAPITRE III. — <i>Le Cens</i>	32
CHAPITRE IV. — <i>Révision du Cens</i> . — Peræquatio. Inspectio.....	44
CHAPITRE IV. — <i>Unité imposable</i> . — Le Caput.....	52
CHAPITRE V. — <i>L'indictio</i>	60
CHAPITRE VI. — <i>Charges accessoires à l'impôt foncier</i>	69
CHAPITRE VII. — <i>Immunités</i> . — Indulgentiæ.....	77

CHAPITRE VIII. — <i>Montant de l'impôt foncier romain en Gaule.....</i>	82
CHAPITRE IX — <i>Considérations économiques.....</i>	85

DEUXIÈME PARTIE

ASSIETTE ET RÉPARTITION DE L'IMPOT FONCIER DEPUIS LA CONQUÊTE FRANQUE JUSQU'EN 1789

CHAPITRE I. — <i>Etablissement des Francs en Gaule, persistance de l'impôt foncier sous les Mérovingiens.....</i>	93
CHAPITRE II. — <i>Décadence de l'impôt foncier, sa transformation sous les Carolingiens.....</i>	104
CHAPITRE III. — <i>La taille, son origine, son histoire jusqu'au règne de Charles VII.....</i>	111
CHAPITRE IV. — <i>Organisation définitive des tailles. Division de la France au point de vue financier. Taille personnelle.....</i>	124
CHAPITRE V. — <i>La taille réelle.....</i>	138
SECTION I. — <i>De la taille réelle dans les pays d'élection. — Généralité de Montauban.....</i>	139
Généralité de Grenoble.....	144
Elections d'Agen et de Condom.....	145
SECTION II. — <i>De la taille réelle dans le pays d'Etat. — Généralité de Montpellier.....</i>	147
Assiette de la taille en Languedoc.....	148
Répartition de la taille en Languedoc.....	150
Généralité de Rennes.....	156
Généralité d'Aix.....	158
Généralité de Pau.....	160
Généralité de Dijon.....	161
SECTION III. — <i>Pays cédés ou conquis. — Flandre maritime.....</i>	162
Flandre wallonne.....	163
Artois.....	163

Alsace.....	164
Trois évêchés.....	164
Roussillon.....	165
Lorraine et Bas Hainault.....	165
Corse.....	165
CHAPITRE VI. — <i>Exemptions. — Contentieux.</i>	167
CHAPITRE VII. — <i>Montant de la taille. — Dépenses auxquelles elle devait subvenir. — Autres charges pesant sur la terre.</i>	174
CHAPITRE VIII. — <i>Considérations économiques.</i>	187

TROISIÈME PARTIE

ASSIETTE ET RÉPARTITION DE L'IMPÔT FONCIER DEPUIS 1789

CHAPITRE 1 ^{er} . — <i>Les Etats généraux. — Loi du 1^{er} décembre 1790, du 3 frimaire an VII.</i>	201
CHAPITRE II. — <i>Assiette de l'impôt</i>	212
SECTION I. — <i>Détermination de la matière imposable.</i>	212
§. II. — <i>Évaluation des propriétés bâties.</i>	220
SECTION II. — <i>Exemptions.</i>	225
§. I. — <i>Exemptions permanentes</i>	225
§. II. — <i>Exemptions temporaires.</i>	231
CHAPITRE III. — <i>Répartition de l'impôt foncier</i>	239
SECTION I. — <i>Le cadastre.</i>	242
§. I. — <i>Historique.</i>	242
§. II. — <i>Confection du cadastre.</i>	253
Expertise.....	256
Matrice cadastrale.....	259
Mutations.....	260
SECTION II. — <i>Répartition entre les départements.</i>	262

CHAPITRE III. — Réclamations.....	274
SECTION I. — <i>Réclamations contre les opérations cadastrales</i>	274
SECTION II. — <i>Réclamations contre les opérations des répartiteurs</i>	280
CHAPITRE IV. — <i>Charges accessoires imposées à la propriété fon-</i> <i>cière</i>	285
I. — Centimes additionnels.....	285
II. — Taxes des biens de mainmorte.....	287
III. — Taxes particulières.....	294
APPENDICE. — <i>Vices de l'impôt foncier français. — Projets de ré-</i> <i>forme. — Péréquation. — Registre terrien — Acte Torrens</i>	297
POSITIONS	341

ERRATA

Page			au lieu de : Jus Italicum	lisez : Jus Italicum
—	20	— 23	— annonaria	— annonæ
—	21	— 6	— Buic	— Hinc
—	21	note 3	— t. III	— t. I
—	28	— 17	— Les lois 14	— Les lois 4
—	29	— 20	— que si la	— que la
—	34	note 1	— feldemeser de Blum	— feldemeser et Blum
—	38	— 25	— Fractinus	— Frontians
—	64	— 6	— G. Th.	— C. Th.
—	70	— 18	— par	— pour
—	75	— 19	— tinoricum	— tironicum
—	96	— 17	— l'exactor, detesté	— l'exactor d' testé
—	97	— 27	— tirorum præbitio	— tironum præbitio
—	99	— 9	— annulum	— annulum
—	99	note 1	— Sermon.	— Sirmond.
—	103	— 24	— pesant	— pesante
—	106	— 16	— comme l'impôt	— comme im- pôt
—	109	note 1	— Thlotarii constitutio. X	— Enlotarii constitutio. V.
—	119	— 22	— Gide	— Gille
—	122	— 21	— 1.200.000 fr.	— 1.200.000 L.
—	125	— 11	— fermages	— fouages
—	127	—	reporter la dernière ligne à la page précédente.	
—	132	— 2	— assesseurs	— asséeurs
—	133	— 11	— id.	— id.
—	134	— 15	— par la commune	— pour la com- mune
—	139	— 10	— financier. La généralité	— financier, la généralité
—	145	— 21	— le fonds	— les fonds

— 149	— 23	—	au lieu de : le bétail, le labour	lisez : le bétail de labour
— 158	— 12	—	abandonnés	— abonnés
— 165	— 7	—	aborné	— abonné
— 168	note 1	—	M. Cauwès à son nom	— M. Cauwès à son cours
— 209	— 9	—	était prise	— étant prise
— 214	— 12	—	art. 36	— art. 56
— 218	— 7	—	(art. 78-79)	— (art. 79)
— 220	— 10	—	matières	— matrices
— 220	— 16	—	qu'ils	— qu'elles
— 221	— 28	—	On ne le cotise	— On ne les co- tise
— 229	— 3	—	28 juin 1883	— 28 juin 1833
— 235	— 26	—	les motiver la vacance	— les motiver : la vacance
— 243	— 13	—	Moncalin-Gozon	— Moncalm - Go- zon.
— 245	— 24	—	sans la	— sur la
— 246	— 19 et 20	—	les pertes	— les expertises
— 255	— 8	—	1028	— 1828
— 265	— 20	—	aurait	— auraient
— 268	— 13 et 19	—	lois	— bois
— 269	— 15	—	10 mai 1848	— 10 mai 1838
— 275	— 16	—	de propriétaire	— du proprié- taire
— 276	— 24	—	la totalité de la presque	— la totalité ou la presque
— 280	— 11	—	1803	— 1807
— 282	— 6	—	par	— pour
— 287	— 2	—	permi	— permis
— 287	— 15	—	Or les personnes	— Or ces person- nes
— 289	— 19	—	revenu d'un annuel	— revenu annuel
— 313	— 1 ^{re}	—	position de Droit pénal, lisez : Les ministres des cul- tes ne sont pas compris dans la classe des fonctionnai- res publics et pouvaient être poursuivis, en raison de leurs délits, sans autorisation préalable.	

